

LA SOCIÉTÉ CIVILE FRANÇAISE

SÉCURITÉ INTÉRIEURE

COMITÉ SÉCURITÉ INTÉRIEURE

PROPOSITIONS

PREAMBULE

Dans notre société postmoderne (Gilles Lipovestky, L'Ere du vide : Essais sur l'individualisme contemporain), l'affect est de plus en plus mis en avant et valorisé. Le "jouissez sans contrainte" a transcendé les clivages partisans et a embrassé la cause du consumérisme. Le nouveau paradigme économique repose davantage sur l'esprit d'appartenance à un clan et à un étalage ostentatoire de sa capacité à accumuler des biens onéreux.

On peut voir dans ce phénomène une sorte d'aboutissement d'une pratique intensive du marketing dans le quotidien du citoyen-consommateur. La société n'est plus une communauté, mais une somme d'individualités condamnées à se trouver soi-même et à se créer les limites de son propre monde. Les concepts d'envie et de besoin se mêlent avec ceux de droit et d'injustice.

Reprenant les techniques de manipulation des foules (in Serge Tchakhotine, Le viol des foules par la propagande politique), les services marketing flattent la tendance naturelle de l'Homme à tenir un rang et à convoiter le rang d'autrui. Inévitablement, un ensauvagement des individus s'ensuit, nous menant à l'actuelle situation : 'un degré de violence et une rapidité de montée vers la haine' inédit (cf. Pierre Bousquet de Florian, le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme).

A la menace implicite d'ostracisme social que brandissent les lobbies en cas de non-respect de ces normes sociologiques créées par des théoriciens politiques (forme de prosélytisme s'épanouissant en réponse à « l'ère du vide », au sens de Gilles Lipovetsky), répond la création d'un nouvel entre soi social. L'effacement des barrières géographiques et l'anonymat rendus possibles par les réseaux sociaux permettent de renforcer une impression de nombre et d'impunité. A la dénonciation répond la provocation. A ces combats sociaux d'une violence inouïe répond un élargissement du champ politique.

Une injonction à être heureux et à donner du sens à sa vie condamnent l'être charnel à la frustration perpétuelle. La place très importante des administrations publiques dans la vie des Français, une certaine infantilisation du consommateur et une déresponsabilisation de l'individu, incitent à revendiquer sans limite.

Le marketing politique et une confusion des registres troublent l'espace public et privé. Chaque souffrance individuelle ou collective est l'occasion de pointer un bouc-émissaire ou un complot et tend à déculpabiliser celui qui n'arrive plus à poser les limites de son propre monde.

Certains politiciens appellent à prendre la quasi-totalité des biens et des revenus des plus riches afin de les "redistribuer" en omettant de faire un minimum de pédagogie dans le domaine de l'économie. Le patrimoine est pris comme une donnée brute, ignorant ses origines et ses retombées. Cette simplification coupable, prônant l'égalitarisme, flatte les instincts primaires et développe les sentiments de jalousie et de frustration qui constituent le terreau de l'appropriation par la violence plutôt que par le travail.

La violence devient une réponse aux fragilités des êtres à l'aulne des constants changements de cadre social qui frappent notre époque, à une crise de confiance, à une rupture du contrat social liée à une perte de légitimité des représentants, à un relativisme délétère et à une balkanisation du corps social qui mine le besoin et l'envie de « faire Nation. »

CONSTATS

Le baromètre FIDUCIAL-ODOXA de la sécurité des français, établi à intervalles réguliers depuis mai 2016, fait apparaître des tendances fortes :

- 2 français sur 3 ont été victimes d'agressions ou de nuisances ces dernières années ;

_ 58 % des français ont un sentiment d'insécurité en janvier 2020 (c'est néanmoins le plus bas niveau depuis l'existence du baromètre) • _ malgré cette baisse du sentiment d'insécurité, seulement 23 % des français font confiance au gouvernement pour assurer leur sécurité face à la délinquance, aux cambriolages et aux agressions • _ suite aux actes de terrorisme perpétrés depuis 2015, le quotidien des français a changé ; ils sont 64 % à se dire plus vigilants lorsqu'ils se déplacent dans l'espace public.

Cette situation est confirmée par la note numéro 50 de l'INSTITUT POUR LA JUSTICE publiée en février 2020, qui précise notamment :

- le nombre de crimes et délits, par rapport à la population, a augmenté depuis les années 50 et jusqu'au milieu des années 80, puis s'est maintenu à un niveau très élevé • _ la proportion des vols a diminué alors que l'on constate une augmentation des atteintes aux personnes (dites violences gratuites »), surtout en ce qui concerne les mineurs délinquants ; _ le sentiment d'insécurité est fondé sur la montée des incivilités, violences urbaines, et la défaillance des autorités publiques qui ne traitent plus le crime comme elles le devraient.

1- Privilégier la rapidité et la certitude de la peine

Objectif : S'inspirer des préceptes du philosophe italien Cesare Beccaria qui écrivait déjà en 1764 dans son fameux traité des délits et des peines que « *la certitude d'une punition, même modérée, fera toujours plus d'impression que la crainte d'une peine terrible si à cette crainte se mêle l'espoir de l'impunité.* ».

Actuellement il n'est pas certain que les délinquants fassent le rapprochement lorsqu'ils sont jugés 6 mois après les faits qui leur sont reprochés. Lorsque le délinquant vient au tribunal l'audience est très courte (car le juge a de nombreux dossiers à traiter) et le prévenu ressort libre. Il est donc illusoire de penser que la peine produit un effet dissuasif, en supposant qu'elle soit exécutée.

Méthode : Appliquer une sanction facilement exécutable et suffisamment dissuasive, avec un barème simple et explicable.

Le rapport d'information d'Antoine Lefèvre fait au nom de la commission des finances et déposé le 20 février 2019 au Sénat indique qu'« au global, le taux de recouvrement des amendes pénales et des droits fixes de procédure est estimé à 48 % en 2016. » Il s'agit là d'un vecteur d'impunité important. D'autant que nombre de délinquants sont insolvables (sans nécessairement être désargentés puisque l'argent important des industries parallèles circule évidemment en espèces). Pour compléter la solution préconisée, ne faudrait-il pas dès lors envisager, dans les cas les plus manifestes d'insolvabilité, de recourir plus facilement à une logique de « contrainte par corps » inspirée des « jours-amendes » en substituant au besoin ces peines d'amendes non recouvrées par de très courtes peines d'incarcération, effectuées prioritairement dans des établissements à la sécurité allégée ?

Pour poursuivre sur les amendes, en 2020, le classement des contraventions est toujours celui applicable depuis le 1er avril 2005 et défini par l'article 131-13 du code pénal •

- _1ère classe = 38 €
- _ 2ème classe = 150 €
- 3ème classe = 450 €
- 4ème classe = 750 €
- 5ème classe = 1 500 €

Le SMIC mensuel brut au 01/01/2020 est de 1 539 €
(<https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A13740>)

Le RSA "socle" au 01/01/2020 est de 560 €
(<https://allocation-chomage.fr/simulation-rsa-socle-montant/#rsasocle>) et correspond à la quotité insaisissable sur salaire au plafond de revenus pour définir si une personne est à charge de son conjoint, de ses parents ou de ses enfants

Il semblerait donc raisonnable de prévoir une sanction comprise entre un minimum égal à 50% du RSA (soit 280 € en 2020) et un maximum égal à 100 % du RSA (soit 560€ en 2020), avec une graduation à 3 niveaux :

- 1er niveau 280 €
- 2ème niveau 420 €
- 3ème niveau 560 €

Si le contrevenant ne peut pas payer lui-même, la somme devrait pouvoir être retenue à la source (salaire ou organisme social) sur les revenus de l'intéressé.

Effectifs : Néant - Il ne faut aucun effectif supplémentaire pour exécuter cette mesure — Nous avons vu avec le prélèvement de l'impôt à la source que l'Etat possède des moyens informatiques pour automatiser tout cela.

2- Généralisation de l'armement des policiers municipaux

Les agents de la police municipale sont des fonctionnaires territoriaux qui ont pour mission la prévention et la surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques (Article L511-1 du Code de la sécurité intérieure). Ils agissent sous autorité du maire. Les policiers municipaux possèdent des pouvoirs de police administrative mais aussi de police judiciaire.

L'armement des policiers municipaux n'est plus vraiment un sujet.

Au 31/12/2016, sur les 21 500 policiers municipaux recensés, 84 % étaient armés (tous types d'armes confondus) et 44 % d'entre eux étaient équipés d'armes à feu.

(https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1755/NR_796_web.pdf)

Au 1er janvier 2019, la France comptait 22 780 policiers municipaux, et l'enquête statistique nationale menée au premier semestre 2019 révèle que plus de 53 % d'entre eux sont équipés d'armes à feu.

(<https://www.lagazettedescommunes.com/633393/53-des-policiers-municipaux-sontequipes-dune-arme-a-feu/>)

La généralisation se poursuit mais certains élus sont opposés au principe de l'armement des polices municipales et certaines communes ne connaissent pas une situation justifiant cet armement.

Il convient de bien différencier les fonctions de policier municipal et d'agent de surveillance de la voie publique (ASVP) dont le rôle a été rappelé par une circulaire du ministère de l'intérieur du 28/04/2017.

(<http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/05/cir42183.pdf>).

Il semble toutefois concevable que ceux-ci contribuent à la tranquillité publique en raison de leur présence quasi permanente sur la voie publique, les plaçant ainsi en observateurs privilégiés de la vie de la cité.

3- Plus forte coordination des policiers municipaux avec la police nationale et la gendarmerie nationale

Objectif : créer une synergie entre les 3 forces de sécurité pour faciliter les interventions et les enquêtes

Cette possibilité existe depuis l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 qui permet d'établir des conventions communales de coordination entre les polices municipales et les forces de police ou de gendarmerie. Mais son développement repose sur la volonté du Maire, des chefs de services de police ou de gendarmerie, du Préfet et du Procureur.

([https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTEXT=JORFTEXT00002598645&categorieLien=cid)

Méthode : définir une base de coopération qui s'impose à tous les services et autoriser des extensions

Depuis les textes sur la police de sécurité du quotidien de février 2018 cette démarche est fortement encouragée. Il convient maintenant de passer à un niveau supérieur qui correspond à la volonté des 3 forces de sécurité.

Référence <https://www.lagazettedescommunes.com/616203/police-municipale-les-syndicatsdeplurent-le-manque-de-cooperation-avec-les-forces-de-letat/>

Le dispositif à mettre en place peut être constitué par un socle qui s'impose à toutes les communes, inspiré des conventions communales de coordination qui existent.

(<http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/02/cir.36461.pdf>)

Un deuxième stade mettant en place un dispositif efficace et fiable d'échange d'informations (sous réserve des habilitations respectives : partage d'ondes radio ; partage de fichiers) _ un troisième niveau allant jusqu'à la mise en commun de services tels que l'accueil physique et téléphonique ou un centre de supervision vidéo qui pourrait être mutualisés.

Au-delà il convient également de faciliter la coopération entre les polices municipales de plusieurs communes concernant les prérogatives qui leurs sont propres.

(<https://www.adcf.org/files/noteADCF-policeintercoJUN06.pdf>)

Cela peut commencer par l'encadrement d'un événement festif sur la voie publique, mais peut s'étendre à tous les pouvoirs de police du Maire.

Au-delà de cette coopération entre polices municipales la généralisation de polices intercommunales couvrant le territoire des établissements public de coopération intercommunale (EPCI) ferait sens car les pouvoirs de police du Maire comportent des volets préventifs qui sont traités par les conseils locaux ou intercommunaux de prévention de la délinquance (CLSPD / CISP)

(https://www.laviecommunale.fr/bases-de-donnees-juridiques/la-vie-communale/detaildes-articles/?tx_atollvcontentenus_articlesjuridiques%5BdocUid%5D=42095&tx_atollvcontentenus_articlesjuridiques%5Baction%5D=printCount&tx_atollvcontentenus_articlesjuridiques%5Bcontroller%5D=Articles&cHash=923105c6703b4a4cc4D27cff6e8a37ad)

Effectifs : Néant Il s'agit de mesures techniques qui éviteraient du travail en doublon grâce à une meilleure coordination.

3- Poursuite du développement de la vidéoprotection

Bien que décriée par certains sociologues, la vidéoprotection s'est imposée comme un élément de sécurité déterminant pour : _ identifier les délinquants _ apporter des preuves à la Justice _ gérer les rassemblements revendicatifs _ gérer la fluidité de la circulation

Ces dispositifs doivent être adaptés aux besoins : _ maillage en zone urbaine _ entrées et sorties de communes en zone rurale

Il faut veiller également au coût associé à ce développement et à s'assurer qu'il ne conduit pas à retirer d'agents du terrain.

Une attention toute particulière doit enfin être portée sur la mise en place de stratégies visant à limiter les reports de criminalités sur les zones limitrophes générés par cette mesure.

2 sites de référence :

<https://www.interieur.gouv.fr/Videoprotection>

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2517>

Objectif : Répondre aux besoins réels des communes après analyse de l'opportunité de se doter d'un système de vidéoprotection adapté et performant.

Méthode : Valorisation de la fonction de référent sûreté en police et gendarmerie nationales, et doter suffisamment le fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPD) Toutes les communes ne sont pas concernées de la même façon par l'implantation d'un système de vidéoprotection. C'est pourquoi il est indispensable d'établir avant toute décision un diagnostic concernant tous les champs pour lesquels la vidéoprotection peut constituer une réponse. Ce diagnostic doit être établi par un policier national ou un gendarme qualifié : le référent sûreté.

Entre 2012 et 2017 les aides de l'Etat ont progressé. Mais depuis 2018 le FIPD connaît une baisse notable de ses dotations et une réorientation vers la prévention de la radicalisation. Pour maintenir une réponse acceptable les préfets ont recours aux crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Cette solution n'est satisfaisante ni pour les communes urbaines qui n'ont toujours pas les subventions espérées, ni pour les communes rurales qui voient ainsi diminuer les crédits pour d'autres équipements.

Référence :

<https://www.lagazettedescommunes.com/611491 /prevention-de-la-delinquancetelechargez-la-circulaire-fipd-2019/>

Effectifs : Néant - Les référents sûreté et les opérateurs des centres de supervision peuvent être des policiers et gendarmes qui ne sont plus en mesure d'effectuer leur service sur la voie publique.

5- Accompagnement par des mesures concernant la Justice

Avant de poursuivre il semble utile de prendre connaissance d'une note de l'USM :

https://www.union-syndicale magistrats.org/web2/themes/fr/userfiles/fichier/reserves/communiques/2016/c_ommunique3juin2016_a2.pdf

Nous pouvons alors énumérer les propositions suivantes qu'il appartiendra aux spécialistes de la Justice d'étoffer.

Revaloriser substantiellement les moyens humains et le budget de fonctionnement de la Justice pour atteindre la moyenne européenne. Recentrer le juge sur sa mission de juger. Renforcer le nombre de greffiers et d'assistants de justice et envisager certains transferts de compétences. Il faudrait par exemple à cet égard tirer les conclusions, dans le contexte de la justice des mineurs, d'un rapport de la cour de comptes publié en octobre 2014. Dans ce rapport, la Cour constatait le fait que « 82 % des mesures d'assistance éducative... sont prononcées par les juges des enfants, alors que de nombreux cas pourraient être et devraient être traités par le département » ; or « les juges prennent des mesures que rien ne distingue au fond des décisions prises par l'Aide Sociale à l'enfance dans le domaine administratif. »

- Moderniser les méthodes. Rendre compatibles les systèmes et les accès par communication électronique sur l'ensemble du territoire ;

_ Pour une stabilité législative, publier l'avis du Conseil d'Etat préalable qui devra se prononcer expressément sur la nécessité absolue du texte envisagé. Réaliser un travail de nettoyage des textes inusités

- Rattacher l'administration pénitentiaire au ministère de l'intérieur.

Cette proposition est essentielle notamment en matière de prévention de la délinquance et de la radicalisation. L'objectif est de garder une "traçabilité" des détenus ;

_ Créer plusieurs dizaines de milliers de places de prison diversifiées suivant ce qu'un réel plan de financement permettra de réaliser. Pour mémoire, E. Macron promettait 15.000 nouvelles places et cette promesse est très loin d'avoir été tenue. Cette différence du nombre de places joue politiquement comme un marqueur très nettement identifiable (Lors de cette même élection, la gauche annonçait 10.000, la droite 16.000, le RN 30 ou 40.000...) qui doit être assumé mais qui ne saurait se résoudre à une manœuvre de pure communication tant l'enjeu réel est devenu prégnant. Ce qui compte c'est que cette promesse soit intelligemment budgétisée pour être tenue. En mars 2012, la droite avait fait voter un plan de 24.000 nouvelles places (sans le budget et annulé dès l'arrivée de C. Taubira) et à l'automne 2016, J.J. Urvoas un plan sous la forme d'une fourchette qui, suivant l'estimation la plus haute, aurait pu aller jusqu'à la construction de 17.643 nouvelles places de prison. Les nombres proposés lors de la dernière présidentielle l'ont été avant que les prisons ne soient vidées sous prétexte de Covid au printemps 2020. Si schématiquement le nombre de détenus en surnombre révélés par l'administration pénitentiaire a environ été divisé par deux depuis la Covid (passant de 15.000 à 7000 environ), il demeure néanmoins un autre problème : celui des flux. On y fait référence généralement de façon assez simpliste en rappelant qu'un stock perpétuellement renouvelable de 100.000 peines de prison est en attente d'exécution. Compte tenu de la subsistance actuelle de ce grave problème de flux qui conduit à mettre à exécution de nombreuses peines de prison six mois ou un an après leur prononcé, il ne serait pas raisonnable, d'instrumentaliser l'allègement de la pression carcérale du printemps 2020 pour prétendre qu'il serait aujourd'hui inutile de construire autant de nouvelles places prisons. (Même s'il est vraisemblable que les équipes de communicants d'E. Macron se serviront de ce prétexte pour justifier le fait que ce dernier n'aura pas tenu sa promesse de construction de 15.000 nouvelles places de prison).

-Séparer dans ces nouveaux établissements les primo délinquants des autres détenus.

-Augmenter le nombre de places en centres de semi-liberté et de chantiers extérieurs.

-Créer de centres pénitentiaires à sécurité allégée. Créer des « Centres pénitentiaires de travail d'intérêt écologique ». Le rapport de D. Raimbourg de 2014 (alors président de la commission des lois de l'Assemblée Nationale) mettait en évidence qu'il faut en moyenne une décennie pour qu'une nouvelle prison dont la construction est décidée ouvre ses portes. L'urgence doit donc plutôt conduire à construire des prisons allégées (et même quelques prisons dites « ouvertes », dans lesquelles la discipline, le travail et la conscience de jouir d'un régime de détention privilégié, permet de tenir des détenus) pour aller plus vite tout en renforçant la sécurité des prisons dédiées aux profils les plus dangereux. Une plus grande spécialisation des établissements pénitentiaires est nécessaire. Les « prisons ouvertes » ou allégées posent toutefois la question préalable de l'évaluation du profil des détenus afin que leur personnalité soit adaptée à ce type de détention. Paul-Roger Gontard qui est le premier à avoir travaillé sur ce sujet en France estimait en 2010 à seulement entre 400 et 600 le nombre de détenus susceptibles de bénéficier de ce régime ouvert, soit environ 1,5% des condamnés détenus dans les prisons françaises à cette époque – sachant qu'une part non négligeable de la population carcérale est constituée de personnes en détention provisoire, pour lesquelles ce régime ouvert n'a pas lieu d'être. Ce point renvoie notamment au retard français dans les méthodes d'expertise de dangerosité qui conduit encore trop souvent à refuser de s'appuyer sur des outils pourtant largement usités à l'étranger pour leur meilleure valeur prédictive, telles que les échelles actuarielles et dynamiques.

6. Repenser l'emploi de la police à la lumière des réussites étrangères

- Mettre en place une véritable « police de proximité », qui cherchera non plus seulement à réagir aux crimes mais à les prévenir, en application de la tactique de la Vitre Brisée¹.
- Suivre en temps réel les évolutions de la délinquance, sur le modèle du Compstat mis en place à New-York² et assurer une autonomie de décision beaucoup plus grande, en favorisant la décentralisation et la responsabilisation des échelons inférieurs.
- Reconquérir les quartiers dits « sensibles » qui sont aujourd'hui les plaques tournantes des trafics (drogues, armes...) et des refuges pour les délinquants, terroristes et « radicalisés ». Depuis les émeutes de 2005, la police a reçu des consignes de ne « pas provoquer » et s'est ainsi largement mise en retrait de ces quartiers. Ces directives doivent être au plus vite révoquées et une véritable reconquête doit être pleinement assumée.

¹ L'intuition fondamentale derrière la tactique de la Vitre Brisée est que le désordre dans les espaces publics engendre la criminalité de deux manières. D'une part, il encourage les criminels à passer à l'acte car il signale qu'ici « personne ne fait attention ». Un quartier dans lequel les petites infractions et les incivilités peuvent se commettre en toute impunité devient rapidement un incubateur pour des activités criminelles plus sérieuses et, en définitive, pour la violence. D'autre part, le désordre détruit les contrôles sociaux informels par lesquels les habitants d'un quartier font naturellement respecter les règles de la vie en commun et surveillent ce qui pourrait menacer la tranquillité ou la sûreté des lieux. La Vitre Brisée a donc pour signification pratique que la police ne doit pas seulement combattre le crime, mais aussi maintenir l'ordre dans les espaces publics. Il s'agit d'une politique publique large, suivant laquelle les forces de l'ordre réagissent aux conduites inciviles et prohibées, telles qu'être ivre et consommer de la drogue sur la voie publique, se battre, uriner en public, et autres agissements considérés comme des infractions mineures ou de simples incivilités, plutôt que de les ignorer au motif qu'elles ont des affaires plus importantes à traiter. Pour en savoir plus, lire « Des sanctions rapides et certaines : comment faire baisser la criminalité sans augmenter substantiellement la population carcérale », Notes et Synthèses de l'IPJ, n°42, mai 2017.

² Parmi nombre d'innovations remarquables impulsées par Bratton et Maple qui permirent à New-York d'enregistrer la plus forte baisse de la criminalité jamais documentée – 80% en l'espace de moins d'une vingtaine d'années – le Compstat est peut-être la plus décisive. En collectant et en analysant presque en temps réel les données relatives au crime et à la délinquance, la police devient capable de discerner des régularités, des séries, et d'anticiper sur l'activité criminelle au lieu d'y réagir après coup. Au lieu de se contenter de traquer les criminels après qu'ils aient commis leurs crimes et de répondre aux appels d'urgence, la police devient ainsi capable d'étendre son action à la prévention du crime, et démultiplier son efficacité. Pour en savoir plus, lire Laurent Lemasson, « Compstat : du bon usage de la politique du chiffre », RFPDP n°8, Avril 2017.