



ÉCLAIRAGES  
ÉCIVILITÉ

**SOLLICITER LES FORCES DE L'ORDRE  
ÉVOLUTIONS ET INÉGALITÉS RELATIVES À L'ACCÈS  
AU SERVICE PUBLIC POLICIER**

J. GAUTHIER, M. GUENOT

AVEC LA PARTICIPATION DE :

P. CHEVILLOTTE, A. DAILLÈRE, M. DARLEY,  
C. ODDONE, M. THURA

MARS 2025



**ÉCLAIRAGES**  
E C L A I R A G E S

Solliciter les forces de l'ordre  
Évolutions et inégalités relatives à l'accès au service public policier

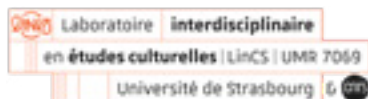
**M A R S 2 0 2 5**

*Le Défenseur des droits soutient des activités d'études et de recherche afin de nourrir la réflexion et le débat public dans ses domaines de compétence.*

Cette publication constitue une synthèse de la recherche intitulée « Solliciter les forces de l'ordre. Évolutions et inégalités relatives à l'accès au service public policier » soutenue par le Défenseur des droits et menée par Jérémie Gauthier (LinCS/Université de Strasbourg) et Marion Guenet (CESDIP/CNRS) avec la participation de Pauline Chevillotte (CESDIP), Aline Daillère (CESDIP/CRIS), Mathilde Darley (IRIS/CNRS), Cristina Oddone (ENSEIS/Centre Max Weber), Mathias Thura (SAGE/Université de Strasbourg).

L'équipe de recherche souhaite remercier chaleureusement les professionnels d'associations et les victimes ainsi que les personnels des services de police et de gendarmerie qui ont accepté de participer à cette enquête.

*Les opinions mentionnées dans cette publication n'engagent que ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du Défenseur des droits.*



Avec le soutien de



# RÉSUMÉ

Cette recherche porte sur l'accueil des publics par les forces de l'ordre, qu'il s'agisse des commissariats de police ou des brigades de gendarmerie. L'accueil des victimes, témoins, mis en cause ou personnes en demande de renseignements constitue une des missions du service public policier. La réponse à ces requêtes engage quotidiennement sa légitimité, son efficacité et sa capacité à traiter équitablement des sollicitations et des publics divers tant du point de vue de l'infraction concernée que de la position sociale, du genre, de l'origine, du statut administratif, de la condition physique ou encore du lieu de résidence.

À partir d'une démarche de recherche originale, combinant données qualitatives et quantitatives et faisant dialoguer le point de vue des requérants avec celui des policiers et des gendarmes, l'étude met à jour trois logiques principales. Premièrement, on assiste, depuis le début des années 2000, à une professionnalisation de la prise en charge des requérants et des victimes qui se traduit par la mise en place de règlements, d'efforts déontologiques, d'outils techniques, d'une offre de formation initiale et continue, de référents, de services spécialisés, ou encore d'évaluations internes. Deuxièmement, ce mouvement de professionnalisation se heurte toutefois aussi bien aux inégalités territoriales qu'au traitement différencié des publics, dont les plus précaires renoncent parfois à solliciter les forces de l'ordre. Troisièmement, le travail d'accueil des publics, dévalorisé dans les formations policières et par les agents, est le plus souvent assuré par des fonctionnaires du bas de l'échelle hiérarchique, disposant de ressources (temps, outils, effectifs) limitées, mais devant faire face à des flux ininterrompus de demandes et de procédures.

De manière transversale à ces trois logiques, l'étude révèle un désajustement entre, d'une part, une focalisation policière sur la réponse pénale, et, d'autre part, une demande sociale qui excède bien souvent cette dernière. En effet, et contrairement à l'idée selon laquelle les policiers ne seraient pas là pour « faire du social », une part importante des attentes formulées par les publics se situe hors judiciarisation au sens strict.

Ces résultats s'observent tout particulièrement dans la prise en charge des violences sexistes et sexuelles. Priorité gouvernementale, sujet d'attention hiérarchique, cette thématique a aussi rencontré l'intérêt de fonctionnaires de terrain. Pourtant, le caractère limité des ressources et des moyens, la persistance de stéréotypes, ainsi que la culture de « l'intervention musclée » ont pour effet de maintenir le désajustement entre les attentes des victimes et les réponses policières.

Ainsi, le mouvement historique de professionnalisation de la prise en charge des publics par les forces de l'ordre demeure fragile et rencontre des obstacles qui contreviennent aux principes d'égalité et d'équité dans l'accès aux services publics.

---

# INTRODUCTION

---

Les sollicitations adressées quotidiennement aux forces de l'ordre recouvrent une grande diversité de motifs, entraînent des actes administratifs variés et nécessitent la mise en œuvre de compétences procédurales et relationnelles qui doivent être adaptées en fonction des requérants, des requérantes<sup>1</sup> et des types de requêtes. Ouverts au public sans interruption, le poste de police et la brigade de gendarmerie reçoivent un flux ininterrompu de demandes de renseignements ou d'actes administratifs, de dépôts de mains courantes ou de plaintes, de demandes d'interventions ou encore de sollicitations d'informations sur des procédures en cours. À l'échelle nationale, le volume total de ces requêtes est difficilement quantifiable<sup>2</sup>. Toutefois, à titre indicatif, environ 940 000 déclarations sur la main courante ont été enregistrées en 2016 par la police et la gendarmerie<sup>3</sup>.

Dans les commissariats et les brigades de gendarmerie, ces sollicitations entraînent la mise en œuvre d'un important travail administratif relevant tant de l'accueil des publics que de l'enregistrement des signalements, de leur traitement, des relations avec les parquets et des enquêtes de police judiciaire : l'enregistrement des faits signalés constitue ainsi une des tâches principales dévolue aux commissariats et aux brigades de gendarmerie. Pourtant, les recherches se sont rarement intéressées aux sollicitations dont les services de police font l'objet et aux interactions qui en découlent.

L'accueil des requérants, qu'ils soient victimes, témoins ou en demande de renseignements, constitue donc un enjeu central du service public policier, tant du point de vue de l'accès matériel aux services concernés, de l'accès aux droits, de la qualité de l'écoute et de l'orientation par les professionnels, que du suivi et de la satisfaction des requêtes.

Ce faisant, la qualité des réponses aux requêtes adressées au service public policier engage également quotidiennement sa légitimité, son efficacité et sa capacité à traiter équitablement des usagers divers du point de vue de leur position sociale, de leur genre, de leur origine, de leur condition physique ou encore de leur lieu de résidence. À cet égard, des critiques ont été formulées à l'encontre des services d'accueil des commissariats de la police nationale et des brigades de gendarmerie. Citons, entre autres exemples, les initiatives en ligne telles que « Paye ta police », ou encore le *hashtag* « Double peine » à propos de l'accueil réservé aux victimes de violences sexistes et sexuelles, qui ont recueilli plusieurs centaines de témoignages. De son côté, le Défenseur des droits a reçu plus de 250 réclamations en 2023 (contre une centaine en 2013) concernant des refus de prises de plaintes<sup>4</sup>.

Pourtant, la volonté des pouvoirs publics d'améliorer l'accueil au sein des services de police et de gendarmerie et d'associer davantage les usagers aux actions des forces de l'ordre est régulièrement mise à l'agenda politique. Ce fut notamment le cas de la « police de proximité », mise en place en 1997, avant d'être officiellement abandonnée en 2002 par Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur<sup>5</sup>. Depuis lors, afin de répondre au flux des requêtes, la police et la gendarmerie ont cherché à améliorer la déontologie de l'accueil, à intégrer des professionnels extérieurs et à mettre en place des dispositifs d'évaluation. La qualité de l'accueil a fait l'objet d'un encadrement déontologique accru ces dernières années, comme en témoigne la publication, en 2004, de la « Charte Marianne<sup>6</sup> » puis, en 2016, de la « Charte de l'accueil du public et des victimes<sup>7</sup> ». Afin de faciliter l'accès au service public policier, ont également été mis en place la numérisation partielle des dépôts de

plaintes, des correspondants départementaux d'aide aux victimes, des partenariats avec des associations d'aide aux victimes, ainsi que des « référents ». Parallèlement, les services se sont ouverts à des professionnels extérieurs, principalement des intervenants sociaux et des psychologues. Enfin, ces initiatives se sont également accompagnées d'évaluations de l'accueil des publics : au niveau national, par l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN), ainsi que localement, sous la responsabilité des chefs de service.

Toutefois, la recherche montre que cette tendance à la professionnalisation de l'accueil des publics par les forces de l'ordre connaît plusieurs limites. Tout d'abord, les services de police et de gendarmerie doivent composer avec des ressources matérielles et humaines limitées, inégales selon les territoires, et soumises de manière croissante à des évaluations quantitatives conduisant à prioriser des missions d'intervention et/ou de répression. Ensuite, l'accueil des publics suppose des compétences spécifiques, différentes des tâches de voie publique, dont l'acquisition se heurte au temps limité consacré aux formations policières ainsi qu'à la prégnance de stéréotypes en circulation dans les univers policiers.

Enfin, l'équité et la qualité de l'accueil sont parfois remises en cause, qu'il s'agisse d'inégalités de traitement et de discriminations fondées sur le genre, le milieu social, l'origine ou l'orientation sexuelle, liées au handicap ou encore d'inégalités en matière d'accès au service public policier (éloignement géographique, compétences juridiques, maîtrise de la langue française).

La recherche permet d'avancer des éléments de réponse à trois questions principales :

- 1. Du point de vue des requérants, quels sont les jugements et les attentes formulés à l'égard des forces de l'ordre et les expériences concrètes qu'ils en font ?**
- 2. Comment les tâches d'accueil des publics sont-elles enseignées dans les centres de formation des métiers d'ordre ?**
- 3. Quelles sont les contraintes pesant sur la qualité et l'équité de l'accueil effectué au quotidien par les forces de l'ordre ?**

---

# MÉTHODOLOGIE

---

Cette recherche collective repose sur une méthodologie qualitative, complétée par un volet quantitatif, visant à confronter, « des deux côtés du guichet », les perspectives des publics avec celles des forces de l'ordre. Environ 75 entretiens ont été réalisés avec des personnes ayant sollicité les services de la police ou de la gendarmerie nationale, des femmes victimes de violences de genre et des jeunes hommes issus des classes populaires urbaines.

Douze entretiens ont été conduits avec des professionnels accompagnant des publics en situation de précarité et/ou de victimation (femmes victimes de violences de genre, étrangers et étrangères en situation irrégulière, mineurs étrangers non accompagnés, populations Roms). Du côté des forces de l'ordre, des enquêtes de terrain ont été conduites dans 3 commissariats, 2 brigades de gendarmerie, 2 écoles nationales de police, auprès de 2 centres d'appel du «17» ainsi qu'auprès d'un service de l'IGPN réalisant des audits d'accueil dans les commissariats pour plusieurs centaines d'heures d'observations au total.

Soixante-trois entretiens, ainsi que 500 heures d'observation ont été réalisés auprès de policiers et de gendarmes de première ligne ainsi que leurs hiérarchies et de professionnels de l'intervention sociale, au sein de territoires contrastés : Auvergne Rhône-Alpes, Île-de-France, Grand-Est et Guadeloupe.

Concernant le volet quantitatif, une enquête par questionnaire a été réalisée sur les perceptions et expériences du public vis-à-vis des forces de l'ordre à partir d'un échantillon représentatif de la population majeure résidant en France métropolitaine, via le dispositif ELIPSS/Étude Longitudinale par Internet Pour les Sciences Sociales<sup>9</sup>. La passation de l'enquête a été réalisée en septembre 2023 auprès de 2 617 panélistes<sup>9</sup>. Le taux de de réponse était de 81 %. Le panel ELIPSS s'adresse aux personnes lisant suffisamment le français pour répondre à un questionnaire auto-administré par Internet.

# RÉSULTATS

## LES MARQUES D'UNE PROFESSIONNALISATION DE L'ACCUEIL DES PUBLICS

Depuis le début des années 2000, différentes politiques publiques ont cherché à améliorer la qualité de l'accueil au sein des services de police et de gendarmerie, traduisant une volonté de professionnalisation en la matière, comme en témoigne par exemple la publication en 2004 de la « Charte Marianne » puis, en 2016, de la « Charte de l'accueil du public et des victimes », qui semblent s'adresser tant aux requérants qu'aux agents. De plus, un certain nombre d'innovations ont été mises en place (quoique de manière inégale en fonction des territoires), destinées à améliorer l'accueil des victimes dans les services de police et dans les brigades de gendarmerie.

Ces dernières années ont notamment été marquées par la généralisation de la présence dans les services de police et de gendarmerie, ainsi que dans les écoles de police, de professionnels issus d'autres secteurs, principalement des intervenants sociaux et des psychologues. Ces derniers semblent de mieux en mieux acceptés au sein d'une institution traditionnellement réticente à s'ouvrir aux intervenants extérieurs. Par exemple, le commissariat de Fronville<sup>10</sup> (les noms des lieux ont été modifiés), situé dans l'Est de la France, dispose depuis 2021 d'un « pôle psychosocial » composé de deux assistantes sociales et d'une psychologue vers lesquelles sont systématiquement orientées les victimes de « violences intrafamiliales (VIF) ». Le rôle de ce pôle est d'analyser la « vulnérabilité » de la victime et le « niveau de dangerosité » de sa situation afin de l'orienter vers des structures d'aide aux victimes, un psychologue, des professionnels du droit et/ou du social.

La professionnalisation de l'accueil des publics s'est également traduite par des efforts de spécialisation, qu'il s'agisse de la mise en place, encore inégale, de policiers « référents » (police-population, violences intrafamiliales ou encore LGBTQI+) ou bien de brigades spécialisées dans l'accueil des femmes et des enfants victimes de violences intrafamiliales (VIF) et/ou sexuelles. Là aussi, l'investissement le plus spectaculaire a concerné la prise en charge des victimes de violences de genre (VSS et VIF) *via* notamment la présence d'agents « référents accueil » ou « experts de mécanismes VIF », la création de la plateforme numérique de signalement des atteintes aux personnes et d'accompagnement des victimes (PNAV), des formations initiales et continues spécifiques pour les policiers et gendarmes organisées par la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences (MIPROF). Les innovations tiennent également à la création de brigades spécialisées dans le traitement de ces affaires, telles que les Brigades de protection des familles dont les effectifs et le périmètre d'intervention peuvent varier selon leur localisation. Les plaintes pour violences sexuelles et/ou intrafamiliales sont parfois enregistrées sous la supervision des fonctionnaires de ces brigades.

À Alphaville, dans l'un des commissariats de région parisienne, présenté par les commissaires comme un « commissariat modèle », les plaintes, particulièrement lorsqu'elles concernent des violences de genre, sont considérées comme une priorité : distribution de « violentomètres<sup>11</sup> » à l'accueil, affiches de prévention des violences conjugales et des violences envers les enfants, et Tableau d'accueil-confidentialité (TAC) à l'entrée. Ce dernier permet aux victimes, sans qu'elles aient besoin de parler, de signaler à l'agent d'accueil, si elles



se présentent pour des faits de « viol, agression sexuelle, violences conjugales ou intrafamiliales » ou pour une « autre infraction ». Ces personnes sont, dès lors, censées faire l'objet d'une prise en charge prioritaire. De plus, après les annonces en 2021 de la ministre chargée de la citoyenneté, le commissariat d'Alphaville s'est porté volontaire pour expérimenter la prise de plaintes « hors les murs » par des agents de police présents au sein d'une association accompagnant des femmes victimes, ainsi que dans différents centres hospitaliers. Enfin, dans les commissariats d'Alphaville et de Fronville, les « requérantes VIF » sont labellisées comme « sensibles » par les agents d'accueil puis placées en priorité dans le logiciel destiné à gérer la file d'attente avant le dépôt de plainte.

L'évaluation de l'action policière en matière d'accueil des publics repose, outre des dispositifs, plus ou moins sophistiqués, mis en place localement par les chefs de service, sur des audits prenant la forme de *testing* conduits par le département de l'audit interne de l'IGPN. Cette unité, créée dans les années 2000, dans le sillage de la mise en place de la Charte Marianne, réalise une centaine de « contrôles inopinés » par an au sein de commissariats<sup>12</sup>, dans l'hexagone exclusivement. Depuis le « Grenelle des violences conjugales » qui s'est tenu en 2019, les opérations d'audit accordent une importance spécifique à la prise en charge des violences conjugales par les forces de l'ordre. Chaque visite suit un déroulement identique : prise de contact anonyme par téléphone, arrivée inopinée, observation de la salle d'attente, puis dépôt d'une plainte fictive, rencontre avec le ou la cheffe de service et collecte de documents (par exemple, des notes de service). En complément du contrôle, les policiers en charge de l'audit s'entretiennent également par téléphone avec des victimes, en accordant une attention particulière aux violences conjugales. Ces opérations visent également à compiler des statistiques sur le respect des règles d'accueil et sur la satisfaction des victimes<sup>13</sup>. Il existe un dispositif similaire du côté de l'IGGN ainsi que des actions de contrôle de la qualité de l'accueil des victimes de violences conjugales<sup>14</sup>.

Cependant, malgré ces évolutions concrètes, l'accès au service public policier rencontre des obstacles détaillés dans les parties suivantes : ceux-ci tiennent notamment aux inégalités qui continuent de le traverser, d'une part, et au décalage, observé à différents endroits, entre les attentes des requérants et la réponse institutionnelle.

---

## SOLLICITER LES FORCES DE L'ORDRE :

### LE POIDS DES INÉGALITÉS

Malgré la dynamique de professionnalisation de l'accueil identifiée dans ce qui précède, cette enquête donne à voir des inégalités persistantes dans l'accès au service public policier. Ces dernières sont avant tout imputables à l'organisation contrastée des services de police et de gendarmerie, ainsi qu'aux disparités territoriales.

### EN FONCTION DES ORGANISATIONS POLICIÈRES ET DES TERRITOIRES

Tout d'abord, la police et la gendarmerie sont organisées différemment. Au commissariat de police, les tâches d'accueil sont très segmentées entre le « planton », l'accueil au guichet, le service des plaintes, les unités d'investigation et éventuellement d'intervention. Cette « polyphonie policière » constitue autant d'étapes et de réorientations pour les requérants qui peuvent parfois se sentir éprouvés par les incohérences et/ou les répétitions occasionnées. En brigade de gendarmerie, les agents consacrent tous une partie de leur temps de travail à l'accueil, au travail d'enquête et aux patrouilles. Si un gendarme reçoit un plaignant sur son temps d'accueil, ou s'il effectue une intervention sur son temps de patrouille, le dossier et l'enquête lui seront automatiquement confiés. Sauf dans le cas où le dossier est transféré vers un service judiciaire spécialisé (pour les cas particulièrement graves tels que les violences intrafamiliales), les requérants disposent d'un brigadier de référence tout au long de la procédure. Cette organisation est à double tranchant : il peut être difficile de s'extraire d'une mauvaise prise en charge mais, à l'inverse, un suivi personnalisé peut s'avérer favorable au requérant.

Ensuite, la qualité de l'accueil est largement tributaire des moyens déployés par les institutions selon les territoires : le service public policier n'a pas partout le même visage. Entre un grand commissariat neuf d'un important centre urbain, bien doté en effectifs et en moyens, et une petite brigade de gendarmerie en milieu rural, en passant par les Outre-mer, la réponse apportée à une même situation peut varier fortement selon le temps disponible pour traiter les demandes, la densité du flux de requêtes, le caractère impersonnel des relations ou, au contraire, leur inscription dans un réseau d'interconnaissances très dense, comme c'est par exemple le cas en Guadeloupe ou bien en zone rurale en métropole. Comme nous avons pu l'observer dans les centres d'appel du 17, en police ou en gendarmerie, en petite ou grande couronne parisienne, la charge de travail dépend aussi bien des territoires que des choix organisationnels opérés pour traiter les flux de requêtes.

Enfin, les temporalités présentent également d'importantes disparités : si, en principe, le service public policier est accessible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, les moyens humains alloués à l'accueil de nuit ou du dimanche sont bien moins importants. Dans la police, ce travail est généralement assuré par les brigades de roulement, qui doivent également composer avec le fait qu'elles sont, avec l'hôpital, le seul service public ouvert en continu : « désolé mais à cette heure-ci, il n'y a plus que vous ! », a-t-on souvent entendu. À l'inverse, dans les brigades de gendarmerie situées en milieu rural, il a été observé que les requérants bénéficient du fait que les gendarmes disposent de plus de temps pour traiter les diverses requêtes car ces dernières sont moins nombreuses qu'en zones police.

Le cas guadeloupéen souligne l'importance de prendre en compte les dimensions spatiales et leurs effets sur les demandes de police. À l'image de la Bretagne ou du Sud-Ouest, la Guadeloupe est très recherchée par les policiers et les gendarmes, et l'accès à ce territoire se fait souvent après un long parcours en région parisienne.

Les effectifs y sont généralement plus expérimentés et plus âgés que dans d'autres régions. Par ailleurs, en Guadeloupe, l'organisation du travail de la police et de la gendarmerie diffère de celle qu'on peut observer dans l'Hexagone. Par exemple, dans un contexte où les unités de gendarmerie sont souvent sous-dimensionnées, ce sont les escadrons de gendarmerie mobile, détachés chaque année dans un département d'Outre-mer différent, qui interviennent. Ces militaires, spécialisés dans le maintien de l'ordre, deviennent alors primo-intervenants suite à un appel et peuvent revêtir le rôle de brigadier. Enfin, les policiers et gendarmes métropolitains ne restent que quelques années avant de repartir en Hexagone. En gendarmerie et dans certains services spécialisés de la police, comme la police judiciaire, les métropolitains sont encore majoritaires.

On peut également observer quelques spécificités de l'action policière et gendarmique en Outre-mer. Par exemple, le fait que la majorité des habitants de Guadeloupe parle créole, alors que cette langue est maîtrisée par une minorité de policiers et gendarmes métropolitains, peut provoquer des incompréhensions lors des interactions. Par ailleurs, la situation post-coloniale en Guadeloupe – la mémoire de l'histoire coloniale, esclavagiste et engagiste, et ses échos dans le présent – génère parfois par des tensions liées aux biais racistes et coloristes. La mémoire des politiques de migration vers l'hexagone, de la grève générale de 2009, ou encore les différents mouvements contre la « vie chère », façonnent en partie les perceptions que les habitants de l'île entretiennent vis-à-vis de l'État et de ses représentants. Enfin, les affaires de violences policières, anciennes ou récentes, contribuent parfois aussi à déterminer les attitudes des Guadeloupéens face aux forces de l'ordre. Ces éléments sur la Guadeloupe n'épuisent bien sûr pas la diversité des situations policières ultramarines, qui nécessiteraient une étude plus large.

## SELON LE PROFIL DES PUBLICS

L'enquête par questionnaire procure des données de cadrage concernant l'expérience du dépôt de plainte et des perceptions relatives à celui-ci. Selon l'enquête par questionnaire, en 2023, environ 75 % des répondants déclaraient s'être rendus au moins une fois dans un commissariat de police au cours de leur vie. Plus de la moitié des visites concernait une plainte (53 %) et un tiers une main courante (33 %) tandis que 42 % et 20 % des sollicitations concernaient respectivement des « raisons administratives » et des « demandes de renseignement ». Concernant la gendarmerie, 64 % des répondants déclarent s'être rendus au moins une fois dans une brigade de gendarmerie au cours de leur vie. Les dépôts de plaintes et de mains courantes en gendarmerie représentent respectivement 41 % et 18 % des motifs de visites ; les « raisons administratives » et les « demandes de renseignement » respectivement 35 % et 24 %<sup>15</sup>. La majorité des infractions signalées dans les plaintes concerne des atteintes aux biens. La satisfaction que les sondés accordent à leur(s) dépôt(s) de plainte(s) apparaît par ailleurs très mitigée : si les agents qui enregistrent les plaintes sont jugés plutôt positivement par les répondants, le « résultat » de la plainte est en revanche majoritairement perçu de manière négative puisqu'aucun type d'infraction ne dépasse les 40 % de satisfaction positive suite à une plainte. Par exemple, le fait que 51 % des requérants de l'échantillon qui ont déposé une plainte pour « agression physique non sexuelle » déclarent que leur plainte « n'a pas eu le résultat attendu » donne à voir le désajustement entre les attentes des publics et la réponse pénale et policière.

L'enquête par questionnaire indique également que l'expérience de la plainte est plus fréquente parmi les personnes détentrices d'un diplôme du supérieur, parmi les cadres et professions intellectuelles supérieures et parmi les personnes résidant à Paris. Ce résultat fait écho aux entretiens et observations : des inégalités dans l'accès au service public policier s'observent également en fonction des caractéristiques des

personnes qui le sollicitent. Seront évoqués dans un premier temps les enjeux liés aux sollicitations « généralistes » adressées aux forces de l'ordre ; puis dans un second temps, le cas des requérants appartenant aux catégories aisées de la population. Enfin, l'étude s'attardera sur la situation de groupes sociaux en situation de précarité et vulnérables, qui font face à un accueil entravé, voire refusé.

### L'accueil « généraliste »

Les observations conduites aux guichets de la police et de la gendarmerie permettent de constater que, d'une part, les demandes adressées par les requérants sont extrêmement variées et que, d'autre part, bon nombre de ces demandes excèdent le cadre pénal au sens strict. Dans le cadre des observations conduites à l'accueil téléphonique du 17, on observe même que bon nombre des requérants précisent d'eux-mêmes qu'ils n'appellent pas pour faire part d'une urgence mais pour obtenir des renseignements (par exemple, sur une démarche administrative ou concernant une procédure en cours) ou une action de médiation de la part des forces de l'ordre (par exemple, un constat d'accident de voiture ou un problème de voisinage).

L'accueil « généraliste » se traduit, la plupart du temps, par des rapports distancés et apaisés avec les forces de l'ordre, parfois marqués par des critiques mais de faible intensité. On note à plusieurs reprises des propos bienveillants – ou en tout cas indulgents – à l'égard des forces de l'ordre, même si l'infraction rapportée n'a pas été élucidée. L'essentiel, aux yeux du public, réside dans la qualité du contact, l'écoute, la compréhension du problème, le respect dans le cas d'un dépôt de plainte, la rapidité d'intervention et la faculté de rassurer face à une situation traumatisante mais aussi l'information sur les suites de l'affaire. Les principaux motifs d'insatisfaction portent sur des manques de professionnalisme : une attente trop longue, un contact jugé désagréable, un refus de service, un défaut d'information, des locaux dégradés ou encore un manque de confidentialité.

## Les requérants aisés et la police

« Et est-ce qu'à Charmanville, les gens se plaignent facilement ? Oui. [Dans le commissariat d'une cité sensible où j'étais avant], même s'il y avait un manque d'éducation, j'arrivais à me faire respecter. Ici, non, les gens sont trop hautains. Ils t'intimident en disant : "Je connais le commissaire, je connais le député, j'ai un avocat...". Ils nous intimident beaucoup par ça. Moi, maintenant, si les gens veulent vraiment déposer plainte même si je sais qu'il y a pas matière à déposer plainte, je prends. Si la personne est fâchée, elle va dire qu'elle va écrire à Monsieur le procureur, elle va vraiment le faire avant de nous demander des explications et après y'a un rapport administratif. Moi, j'en ai déjà eu un comme ça, du coup, on se dénigre et on s'écrase. »

Entretien, Gardienne de la paix, Bureau des plaintes, Charmanville

Les observations conduites en commissariats montrent que certains requérants parviennent, en raison de leur statut social ou de leur profession, à éviter l'attente, à contourner les agents de première ligne en s'adressant directement à la hiérarchie policière et à assurer un traitement rapide de leurs requêtes. Pour ces « clients VIP » du commissariat, comme les appellent les policiers, il s'agit avant tout d'influencer discrètement l'action des forces de l'ordre. Les proximités entre les requérants aisés et la police se tissent également à travers des mobilisations sécuritaires, comme c'est par exemple le cas de collectifs de « Voisins vigilants<sup>16</sup> » dans les « beaux quartiers ». Cependant, les relations entre les policiers et les requérants issus des classes aisées peuvent également être marquées par des tensions, notamment lorsque les seconds manifestent du « mépris de classe » envers les premiers par le biais de jugements portés sur les convenances de politesse et sur la maîtrise de l'écrit.

## Les publics en situation de précarité et de vulnérabilité : des victimes impossibles ?

La recherche intègre également la perspective de personnes marquées par la précarité, la vulnérabilité, la marginalisation et/ou la minorisation : femmes victimes de violences de genre, étrangers en précarité administrative, populations Roms, jeunes hommes urbains « surverbalisés » par la police, mineurs étrangers « non accompagnés »<sup>17</sup>. Bien que ces personnes rencontrent des difficultés et entretiennent des rapports contrastés (et parfois très tendus) avec les forces de l'ordre, elles ont en revanche en commun d'être entravées dans leur parcours en tant que victimes. Il arrive par ailleurs souvent que certains requérants témoignent de différentes formes de vulnérabilité et/ou de minorisation : par exemple, des personnes en situation irrégulière, racisées, en situation de handicap et dans le même temps victimes de violences conjugales. Les résultats révèlent ici la dimension intersectionnelle des déterminants des interactions avec les forces de l'ordre<sup>18</sup>. Afin de rendre compte de la diversité des rapports que ces personnes entretiennent avec les forces de l'ordre, trois formes de relations où les forces de l'ordre contreviennent à l'accès au droit sont distinguées.

### Sur-répression

L'expression « sur-répression » renvoie à la concentration de pratiques policières coercitives (amendes, contrôles, vérifications approfondies d'identité, conduites au poste) sur certains individus et/ou groupes sociaux. La sur-répression a pour conséquence que certains groupes sociaux et/ou individus ne considèrent pas la police comme une institution protectrice et privilégient une attitude de non-recours lorsqu'ils sont en situation de victimation. Dans cette recherche, la sur-répression concerne en particulier les jeunes hommes issus de classes populaires urbaines en conflit avec la police, qui font état de multi-verbalisation, de contrôles et d'interpellations répétés, voire de violences, ainsi que des personnes

des communautés Roms, pour qui l'expérience de l'expulsion et de la destruction des lieux de vie informels est structurant dans leurs relations avec les forces de l'ordre.

### Sous-protection

Parallèlement à la sur-répression, les résultats soulignent que les groupes sociaux en situation de vulnérabilité, de marginalisation et/ou de minorisation font également souvent face à une sous-protection. Cette notion désigne un accès à la protection policière et à la justice pénale restreint, voire empêché, du fait des forces de l'ordre elles-mêmes et/ou par des attitudes de non-recours motivées par un cumul d'expériences négatives avec ces dernières. C'est par exemple le cas des mineurs étrangers non accompagnés par un titulaire de l'autorité parentale ou par un représentant légal, qui cherchent l'obtention du respect par la police des règles de la protection de l'enfance<sup>19</sup>, notamment un placement en foyer pour la nuit, mais qui se heurtent à de nombreux manquements, constatés par les associations et les avocats : refus de solliciter un traducteur ou de contacter les foyers de la protection de l'enfance ainsi que le procureur et, plus généralement, attitudes hostiles des policiers. Une association a demandé à ses collaborateurs qui accompagnent les mineurs étrangers dans les postes de police de faire remonter le déroulement et l'issue de ces présentations : sur 506 présentations d'un mineur dans différents commissariats parisiens effectuées entre janvier 2021 et août 2024, environ un cinquième d'entre elles (109) s'est soldé par un refus de prise en charge<sup>20</sup>. Parmi les mineurs pris en charge, certains le sont rapidement alors que d'autres n'y parviennent qu'au prix d'une forte insistance.

D'après des témoignages recueillis cette fois auprès d'associations accompagnant des personnes dites Roms, il arrive également que l'accès au signalement d'infractions soit empêché dès le premier contact à l'entrée du commissariat. La sous-protection des groupes Roms serait également le fruit d'une lecture « culturaliste » de la part des pouvoirs publics selon laquelle certaines pratiques

délinquantes se déroulant au sein de ces communautés relèveraient d'une « culture spécifique », déléguant leur contrôle à des normes perçues comme « intra-communautaires ». Concernant les violences faites aux femmes et aux enfants au sein des communautés Roms, les interlocuteurs interrogés évoquent ainsi un « abandon de la puissance publique » : car la police n'interviendrait que rarement, quand bien même des plaintes ou des signalements auraient été déposés.

*« La police a deux avatars, elle se manifeste de deux manières différentes : elle réprime et protège. En ce qui concerne [les populations], le côté protection est trop exceptionnel [...] Ils [les policiers] font plus que filtrer, ils vivent. Si une personne Rom qui ne parle pas français se présente, il y a souvent du délit de faciès, mais aussi un inconscient très puissant, des préjugés et stéréotypes qu'on laisse flotter. »*

*Entretien, Avocat, mars 2024*

Tandis qu'ils rapportent une victimation importante, les enquêtés concernés (parmi lesquels nous pourrions aussi citer les jeunes hommes racisés issus des classes populaires urbaines en conflit avec la police) partagent l'impression que la police ne peut agir « pour » eux, mais uniquement « contre » eux. À l'opposé de la figure légitime de la victime, ces publics se sentent perçus avant tout comme des suspects par les forces de l'ordre. Ce constat fait écho aux recherches sociologiques qui montrent que le travail policier s'appuie sur des « jugements sociaux en série<sup>21</sup> » qui distinguent notamment les « gentils » des « méchants », ou encore les « victimes » des « suspects » et des « coupables ». L'idée qu'on ne puisse être simultanément ou alternativement l'un et l'autre est de plus intériorisée par bon nombre de groupes sociaux qui renoncent ainsi à recourir au service public policier.

### Lorsque la demande de protection se transforme en sanction/répression

L'étude fait apparaître un troisième type de relation entre les forces de l'ordre et les groupes sociaux en situation de vulnérabilité, de précarité et/ou de minorisation : le cas de personnes qui, après avoir sollicité les forces de l'ordre pour un dépôt de plainte et/ou une demande de protection, se sont retrouvées sous le coup de mesures coercitives (l'émission d'une OQTF dans le cas d'étrangers en situation irrégulière notamment).

Les entretiens conduits avec des professionnels qui interviennent auprès de personnes étrangères en situation irrégulière font en effet émerger une tendance, qualifiée d'« inquiétante » : l'augmentation des personnes qui ont pris attache avec la police pour signaler des faits dont elles ont été victimes mais qui, dans un renversement de statut, se sont retrouvées mises en cause, interpellées, placées en garde à vue, puis en centre de rétention administrative (CRA) en vue d'être expulsées du territoire français. Ce phénomène est particulièrement observable concernant des femmes étrangères en situation irrégulière victimes de violences conjugales, d'autant plus quand leur titre de séjour dépend du statut du conjoint violent. En 2023, le ministère de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations a par exemple été saisi concernant une série de placements en rétention et l'expulsion de femmes étrangères, victimes, ou présumées telles, de violences conjugales. Plus encore, plusieurs acteurs associatifs s'accordent à souligner que les refus de prise de plaintes ou le déclassement des plaintes en mains courantes sont particulièrement fréquents dans les centres de rétention administrative.

Il est évidemment des cas où les forces de l'ordre ont rempli leur mission de protection auprès de groupes sociaux vulnérables, marginalisés et/ou minorisés. Concernant les personnes Roms, des accès réussis au service public policier ont ainsi été rapportés, mais ils apparaissent tributaires de conditions très spécifiques et difficilement réunies. Un aspect notable de conditionnalité d'accès au service

public policier et/ou à la justice pénale par des usagers considérés comme illégitimes par les institutions, réside dans le rôle joué par des intervenants tiers. Ces intermédiaires sont en général des associations et des professionnels du droit, notamment des avocats, mais également parfois des militants. Ainsi, les associations jouent souvent le rôle de médiateurs entre les forces de l'ordre et les publics accompagnés ; une des stratégies qu'elles emploient communément pour essayer de contourner la sur-répression et/ou de garantir un droit à la protection est de créer une relation d'interconnaissance directe avec des gradés afin de garantir un accès au droit. Enfin, les situations de dégradation les plus fortes du service public policier ont trait aux personnes qui souhaitent signaler des faits mettant en cause des policiers ou des gendarmes.

## UN DÉCALAGE ENTRE LES ATTENTES DU PUBLIC ET LA RÉPONSE POLICIÈRE

La police française est souvent décrite dans les travaux sociologiques comme étant sourde à la complexité de la demande sociale qui lui est adressée par la population, valorisant une culture professionnelle tournée vers l'intervention sur la voie publique<sup>22</sup>, nourrie par les injonctions politiques récurrentes de « remettre du bleu dans la rue<sup>23</sup> ». Mais plus encore, les forces de l'ordre, tout particulièrement en France, se caractériseraient par une grande distance à l'égard de la population : elles seraient en effet davantage tournées vers la protection des institutions et le maintien de l'ordre public<sup>24</sup>. Le volet qualitatif de l'étude permet de documenter les aspects concrets de ce décalage entre les attentes formulées par les requérants et la réponse policière qui y est apportée, notamment les obstacles que peuvent rencontrer des victimes lorsqu'elles sollicitent les forces de l'ordre.

L'accueil physique des nouveaux commissariats en est l'illustration frappante, tant ils ont pris toutes les caractéristiques d'une *bunkerisation* destinée à se protéger de potentielles agressions extérieures.

S'ajoute à cela la réduction drastique des postes de police et de gendarmerie sur le territoire, amorcée avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007, et qui semble aller dans le sens d'un recul de ce service public. Toutefois, le service public policier a la particularité d'être l'un des très rares services à avoir maintenu un accueil physique et humain ou même par téléphone 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, ce qui constitue une charge de travail d'autant plus lourde. Dès lors, entre réponse aux besoins de la population et gestion des flux, entre mission essentielle et dévalorisation professionnelle, les organisations policières apparaissent comme traversées par des logiques contradictoires.

#### DE LA FORMATION AU RECRUTEMENT : L'ACCUEIL DES PUBLICS DÉVALORISÉ ?

Le travail d'accueil et de prise en charge des victimes, par-delà les discours publics, est un travail dévalorisé dans la hiérarchie des métiers policiers. Cela s'incarne dans deux dimensions : le profil des agents en charge de l'accueil et la place que cet accueil tient dans la formation des fonctionnaires.

Tout d'abord, les policiers en charge des tâches d'accueil sont généralement des agents du bas de l'échelle : gardiens de la paix ou policiers adjoints<sup>25</sup> sous la supervision de gradés (brigadiers-chefs ou plus rarement majors), ou encore agents administratifs pour les tâches de primo-accueil<sup>26</sup>. Dans certaines localités observées, les postes d'accueil des publics constituent même un « placard », une affectation-sanction suite à un conflit ou une faute dans le cadre d'une affectation précédente, tandis que dans d'autres, ces tâches sont confiées directement aux jeunes gardiens de la paix en sortie d'école. Comme nous avons pu le constater, le travail d'accueil des requérants, au guichet ou par téléphone, « use » aussi les jeunes fonctionnaires qui changent d'affectation dès qu'ils en ont la possibilité. Il en ressort un important *turn-over*, qui constitue une charge de travail pour les encadrants directs. Bien que la situation soit quelque peu différente en gendarmerie, où un même militaire est amené

successivement à patrouiller, prendre des plaintes et enquêter, la tâche de l'accueil du public est également perçue comme l'une des plus ingrates.

Deuxièmement, le statut dévalorisé des tâches d'accueil et de prise en charge des publics se reflète également dans la formation des policiers. D'un côté, l'école de police – par le biais de ses équipes de formation et de ses programmes – se donne à voir comme le lieu d'un effort de transmission de postures professionnelles adéquates à l'accueil des publics et plus généralement au maintien de relations police-population apaisées et conformes à un idéal de service public de qualité. De l'autre, pourtant, ces efforts semblent contrecarrés par différents facteurs qui tiennent à la fois à la prégnance d'une culture professionnelle de la « citadelle assiégée » (rester sur ses gardes, imposer l'autorité, valoriser l'intervention au détriment de l'assistance et de l'accueil des requérants), à un programme de formation sous la pression de réformes récurrentes qui se traduisent souvent par une contraction du temps, des moyens ainsi que par des coupes pédagogiques (basculement vers une virtualisation de la formation et abandon des simulations pédagogiques pour les missions annexes – dont l'accueil –, coûteuses en heures et en personnel), à une conception des compétences professionnelles liées à l'accueil des publics comme ne nécessitant pas d'apprentissages pratiques spécifiques parce qu'elles relèveraient du « bon sens » naturel du fonctionnaire. Aux yeux des responsables pédagogiques, l'accueil des publics est donc désormais moins traité qu'auparavant, notamment en raison d'une forte diminution du nombre d'heures de simulation, qui permettaient d'exposer chaque élève à des cas concrets, selon un programme de situations élaboré par les équipes de formation.

La recherche souligne également que, durant la formation en écoles nationales de police (ENP), les missions afférentes à l'accueil des requérants sont considérées par les élèves comme accessoires, subalternes et peu valorisées. En entretien, lorsqu'on demande aux élèves de classer les missions

de police qui suscitent le plus leur intérêt, les missions d'accueil et de prise de plaintes ressortent majoritairement en bas de classement. D'une certaine manière, le savoir-faire ou les compétences d'accueil durant les cours sont plutôt transmis par la négative. Au-delà des recommandations posturales « conformes à la déontologie » telles que décrites dans les chartes (écoute, neutralité, équité, empathie), c'est davantage par les propos à proscrire et les erreurs à ne pas reproduire que s'enseigne l'accueil : ne pas s'énerver, ne pas laisser sans information, ne pas minimiser, ou encore ne pas laisser seule une victime de VSS dans la salle d'attente. Le reste relèverait globalement de compétences peu susceptibles de faire l'objet d'un apprentissage – sauf durant des exercices de simulation (mais ces derniers tendent à se raréfier dans la formation des gardiens de la paix).

On voit ici les effets d'un recrutement et d'une formation focalisés sur le travail d'intervention de la voie publique au détriment de compétences relationnelles et de service au public, pourtant essentielles dans le quotidien des postes de police. La dévalorisation de ces compétences dans le travail policier produit inévitablement des décalages entre les attentes des requérants et la réponse qui leur est apportée.

#### DE LA GESTION DES FLUX AU REFUS DE SERVICE

Dans l'enquête par questionnaire, environ 10 % des répondants déclarent avoir fait l'objet d'un refus de plainte au cours de leur vie. Cette question est particulièrement sensible du fait de l'obligation qui s'impose aux policiers d'enregistrer une plainte lorsqu'un requérant signale une infraction et qu'il en fait la demande. Par conséquent, les refus d'enregistrement de plaintes font l'objet d'une attention forte d'un certain nombre de chefs de services et d'associations, car ils constituent, sans être le seul écart observé, la marque la plus forte du refus de service.

Deux principaux obstacles au service rendu ont été identifiés : tout d'abord, les très nombreuses sollicitations de toute nature, en particulier dans les grands commissariats

et les centres d'appels téléphoniques, font l'objet d'un accueil « généraliste », ce qui a pour effet de mettre en concurrence les requérants et leurs situations. Ainsi, les refus de service peuvent l'être pour des questions de « gestion des flux » et de manque de ressources et d'effectifs permettant de faire face à un afflux de demandes, mais aussi en raison de la plus ou moins grande légitimité associée à ces requêtes. Ensuite, l'enquête quantitative montre qu'une majorité des plaintes déposées concerne des atteintes aux biens (dégradation ou vol de véhicule, cambriolage). Ce constat place, de fait, les forces de l'ordre en porte-à-faux face à la demande du public car, comme cela a été montré dans les enquêtes de victimation, c'est justement ce type d'infractions que la police et la gendarmerie sont le moins en capacité d'élucider.

### TRAJECTOIRE D'UNE PRIORITÉ D'ACTION

#### PUBLIQUE : LES VIOLENCES DE GENRE

Les services et les policiers côtoyés durant cette recherche ont semblé particulièrement soucieux de l'accueil réservé aux personnes, très majoritairement des femmes, victimes de violences de genre, c'est-à-dire principalement des « violences sexistes et sexuelles (VSS) » et des « violences intrafamiliales (VIF) ». Leur statut de « priorité gouvernementale » place en effet ce type de signalements sous l'attention des hiérarchies policières et des associations, concentrant les attentes quant aux possibilités de la police de réformer la qualité de l'accueil des victimes de ces infractions. Peut-être s'agit-il également d'un miroir grossissant, en raison des attentes de réparation que ces violences génèrent, des éventuels effets de décalage entre les projections des requérantes et les réponses de l'institution. Enfin, les biais de genre présents dans l'univers policier ayant été mis en évidence par de nombreuses recherches, et les VSS et les VIF constituant dans leur très grande majorité des violences exercées par des hommes sur des femmes, l'accueil des victimes de ce type de violences permet d'observer le poids des stéréotypes



sexistes dans le travail policier ainsi que les modalités de leur remise en cause<sup>27</sup>.

En 2019, en conclusion du « Grenelle des violences conjugales », les pouvoirs publics ont préconisé l'adoption d'un certain nombre de mesures concernant les forces de l'ordre. Dans le même temps toutefois, le bilan d'une enquête menée par l'IGPN et l'IGGN indiquant que 90 % des victimes étaient satisfaites de leur plainte, a généré de l'incompréhension et de la colère de la part des organisations de défense des victimes<sup>28</sup>. Pour sa part, notant un « progrès » dans la prise en charge des victimes de violences conjugales, l'IGGN s'interroge sur la manière d'« identifier les sources de mécontentement relevant de “causes organisationnelles” et présentant un caractère récurrent »<sup>29</sup>.

Cette partie tente d'avancer quelques éléments de compréhension de ce hiatus, en mettant tout d'abord en lumière les attentes, les expériences et les stratégies des femmes en situation de victimation vis-à-vis des forces de l'ordre puis dans un second temps, en les mettant en perspective avec les données d'observations et d'entretiens récoltées du côté de la police et de la gendarmerie.

### LES BESOINS ET ATTENTES FORMULÉES PAR LES REQUÉRANTES

Les entretiens conduits avec des femmes victimes de VSS, notamment de violences conjugales, soulignent une double particularité de ce type d'affaires : tout d'abord, le signalement aux forces de l'ordre intervient le plus souvent en dernier recours, la majorité des femmes indiquant avoir « tout essayé » avant de solliciter la police ; ensuite, le premier contact (plainte, intervention au domicile) marque le début d'une relation durable avec les forces de l'ordre, souvent sur une longue période (parfois jusqu'à 5, 10, voire 15 ans) au cours de laquelle les femmes enquêtées se sont rendues au commissariat ou à la gendarmerie à de nombreuses reprises.

Les trajectoires de victimation de ces femmes s'inscrivent donc dans un continuum dans lequel les forces de l'ordre sont un acteur parmi d'autres.

Les attentes formulées par ces femmes rencontrées dans le cadre de la recherche sont doubles. Tout d'abord, en raison du contexte de dévoilement des violences après *#MeToo* et de l'investissement récent des pouvoirs publics sur ce sujet, il y a, chez ces femmes, une croyance forte dans la capacité des policiers et des gendarmes à intervenir, non seulement pour les protéger, mais également pour attester de leur statut de victime. En effet, elles s'attendent à ce que l'intervention policière puisse « recadrer l'auteur » et mettre un coup d'arrêt à l'escalade de la violence dans laquelle elles sont prises, de sorte que les violences du conjoint cessent et que les enfants puissent être protégés de la violence du père. En deuxième lieu, avoir recours aux forces de l'ordre permet de produire un acte administratif attestant les faits : à titre d'exemple, la plainte permet la sanction d'un collègue agresseur par l'employeur, de justifier « l'abandon du domicile conjugal » à cause des violences, ou encore d'ajouter une pièce au dossier pour le juge aux affaires familiales dans les procédures de séparation ou de divorce, notamment au moment d'établir les droits de visite du père. Aux yeux des femmes victimes, la reconnaissance du statut de victime et des violences subies repose essentiellement sur le comportement des agents lors des interactions.

On s'aperçoit ainsi que ces deux types d'attentes formulés à l'endroit des forces de l'ordre excèdent largement la sanction pénale à l'encontre des auteurs : les femmes victimes de VSS attendent souvent aussi des mesures de protection, d'accompagnement et/ou d'orientation vers des services spécialisés. Plus encore, bon nombre de femmes victimes soulignent en entretien que même si la procédure judiciaire n'aboutissait pas, la considération, l'empathie et le soutien apportés par les policiers auraient au moins des vertus « réparatrices ».

## VERS UNE PROFESSIONNALISATION DE LA PRISE EN CHARGE DES VIOLENCES DE GENRE

« On a changé parce qu'on nous a fait changer. »

Entretien, major de police, police secours, Alphaville, printemps 2022

Les marques les plus évidentes de la professionnalisation des forces de l'ordre, qu'il s'agisse de la formation ou du contrôle par les inspections et les hiérarchies, ont été décrites dans la première partie de cette étude. Il convient ici surtout de souligner les effets de l'outillage des agents des forces de l'ordre, comme observé par exemple au commissariat d'Alphaville : auprès des équipages de la police secours, il a été entendu que, dès lors qu'une femme dénonce des violences, les auteurs sont systématiquement interpellés. Charge ensuite aux services d'enquête d'établir les faits – ce qui a été observé à la suite d'une affaire d'agression sexuelle et de cinq affaires de violences conjugales. Dans ce commissariat, cité comme « exemplaire » dans la prise en charge des violences de genre, il a également été observé que, suite à l'accueil en pleine nuit de plusieurs femmes dénonçant un violeur sévissant en centre-ville, les victimes ont été recontactées par le chef de la brigade, les informant que la recherche de l'agresseur était en cours.

En interaction, qu'il s'agisse de nouer le dialogue ou de maintenir le contact, il est observé que la sollicitude à l'égard des victimes constitue une source de valorisation pour un certain nombre de policiers et gendarmes, de l'intervention sur la voie publique aux unités d'investigation<sup>30</sup>. Les exemples ne manquent pas, tant dans les observations que dans les entretiens avec les femmes. Ces dispositions, encore trop rares, sont au cœur d'une possibilité éventuelle de réparation pour les requérantes. Parallèlement à cette professionnalisation exemplifiée par le commissariat d'Alphaville, les entretiens avec les associations et les femmes victimes, ainsi que les observations dans d'autres points du territoire, font toutefois apparaître des situations nettement plus contrastées<sup>31</sup>.

De plus, même dans les unités au sein desquelles les VIF et les VSS sont une priorité pour la hiérarchie comme pour les agents, de nombreux obstacles à la prise en charge des victimes, ainsi qu'à la réponse à certaines de leurs attentes, ont été observés.

## DES OBSTACLES PERSISTANTS À LA PRISE EN CHARGE DES BESOINS DES VICTIMES : DES CAUSES STRUCTURELLES ?

« La première fois [que j'ai appelé la police], il avait fait un trou dans le mur. Mais énorme. La table, la porte, la fenêtre... cassées. Je vais voir la police, voilà j'essaye d'appeler, et on me dit "Mais la maison, c'est à lui aussi..." Quand j'appelle la police, je leur dis "Bon, c'est de la violence quand même !" Et l'agent me dit "Oui, mais monsieur il est chez lui, il a le droit de casser ce qu'il veut parce que c'est votre domicile conjugal." »

Selma, 37 ans, employée mère

« Ils ne m'ont pas mis en contact. Ils m'ont donné des noms comme ça, à la volée, que j'ai noté, et ensuite moi j'ai fait mes démarches [...] Alors que là j'étais en grande détresse, en grande détresse psychologique. »

Julie, 47 ans, cheffe d'entreprise, mère

Un certain nombre d'obstacles persistants, potentiellement sources d'une victimisation secondaire et d'humiliations supplémentaires, ont été identifiés. Les causes de ces obstacles sont structurelles, dans la mesure où elles excèdent les constats habituels, certes réels, quant au défaut de formation et de sensibilisation des personnels, ainsi qu'aux manques de moyens. Le manque de formation conduit à la persistance de stéréotypes sexistes, tandis que le manque de moyens et de ressources humaines, pour traiter aussi bien les plaintes que le stock des procédures, incite les agents à hiérarchiser et à mettre en concurrence les victimes, selon un degré perçu de mise en danger, avec le risque de commettre de dramatiques erreurs d'appréciation.

Mais plus encore, le principal obstacle réside dans le décalage entre les besoins des

femmes victimes et la réponse apportée. Il s'agit d'un décalage en moyens, en rythme et en finalité. Premièrement, l'étude montre que l'accueil est majoritairement assuré par de jeunes fonctionnaires du bas de l'échelle. Aussi, les requérantes éprouvent parfois des difficultés à se confier à ceux qu'elles perçoivent comme « trop jeunes » et « inexpérimentés » face à la situation de domination qu'elles peuvent subir. Ensuite, les plaignantes subissent les rythmes imposés par les institutions pénales : les temporalités de l'institution ne sont pas celles des victimes<sup>32</sup>. Après le dépôt de la plainte, et la charge émotionnelle qu'il implique souvent, une longue période peut s'écouler avant que le service d'enquête ne recontacte la victime en exigeant une mobilisation immédiate et complète de celle-ci. S'engage ensuite l'attente de la décision du parquet, qui peut décider de ne pas poursuivre. Ce rythme en dents de scie, vécu comme un « ascenseur émotionnel » par les victimes, peut constituer une entrave aussi bien à la formulation des violences subies qu'à la protection et à la reconnaissance attendues. Enfin et surtout, le fait que la finalité de l'action policière consiste dans la qualification d'une infraction en vue d'en présenter l'auteur à la justice, apparaît comme un obstacle à la prise en compte des violences dans leur continuité ainsi que des faits de violences de moins forte intensité, pourtant constitutifs des situations de violence et d'emprise. Comme le souligne une brigadière de police : « *T'as beau avoir l'intime conviction que la personne ne te ment pas, si t'as pas d'éléments qui prouvent que cette personne ne te ment pas, ça sert à rien.* » Ainsi, dans bon nombre de cas, cela conduit les agents à minimiser certaines violences et leurs effets sur les victimes<sup>33</sup>, au profit des seuls faits laissant des traces visibles, mesurables et attestables par des certificats médicaux<sup>34</sup>. De plus, certaines étapes de la procédure judiciaire sont particulièrement propices à ce qui peut être vécu par les victimes comme des violences supplémentaires, à l'instar des confrontations avec les auteurs<sup>35</sup>.

La présence d'enfants dans les affaires de violences conjugales complexifie les enjeux liés à leur prise en charge.

Certains dossiers sont considérés comme prioritaires tout en faisant l'objet d'une attention procédurale accrue. Cependant, la judiciarisation des violences conjugales peut aussi se retourner contre les mères en générant des difficultés, voire des humiliations supplémentaires pour ces dernières<sup>36</sup>. De nombreuses femmes ont signalé avoir fait l'objet de « contre-plaintes<sup>37</sup> » de la part de leur conjoint violent, soit pour « violences conjugales » soit pour « non présentation d'enfant », dans les cas où les enfants refusent de se rendre à la rencontre du père violent. Si les personnes interviewées estiment souvent que les agents témoignent d'une mauvaise compréhension de la situation des femmes victimes de violences conjugales, elles regrettent aussi leur célérité lorsqu'il s'agit de défendre les « droits des pères », voire d'engager une procédure contre elles. À cet égard, plusieurs femmes victimes de violences conjugales mises en cause par leurs conjoints ont décrit comme particulièrement humiliant le fait d'avoir été photographiées et d'avoir dû, à leur tour, donner leurs empreintes digitales ou leur ADN.

### SE PROTÉGER SANS LA POLICE

Ces difficultés de prise en charge conduisent bien évidemment les requérantes à s'adapter en fonction de ce qu'elles perçoivent comme des attentes des forces de l'ordre à leur égard. Il ressort des entretiens que les femmes mettent en place des stratégies afin de se conformer à l'image de la « bonne victime » qui leur est renvoyée par les enquêteurs, et d'anticiper les réactions et les attentes de ces derniers. Cela passe parfois, par exemple, par le fait de se présenter très tôt au commissariat ou de travailler à constituer elles-mêmes leur dossier pour accélérer la procédure. Dans bon nombre de cas, il s'agit de rechercher activement à « tomber sur la bonne personne », à savoir le ou la fonctionnaire prévenant et diligent, quitte à parcourir de plus grandes distances le cas échéant.

À défaut de parvenir à trouver ce bon contact, au fur et à mesure que la confiance dans les services policiers s'affaiblit, certaines femmes

victimes cherchent à « se protéger des forces de l'ordre » en adoptant des précautions destinées à éviter la maltraitance au moment des interactions, qui peut se traduire par des blagues, des commentaires déplacés, des remarques sexistes et des accusations de se comporter de manière « agressive ». Elles peuvent ainsi choisir de se faire accompagner systématiquement par une avocate ou par un professionnel d'une association locale d'aide aux victimes, ou encore essayer de laisser une trace écrite de leurs interactions avec les gendarmes ou les policiers (en privilégiant, par exemple, les échanges par mails).

En l'absence de solution, des femmes victimes en viennent à éviter de solliciter les forces de l'ordre, ou à les contourner, par exemple en écrivant au procureur de la République ou en déposant leur plainte sur la plateforme en ligne.

Cette option est largement privilégiée par les requérantes qui ont ressenti les interactions en commissariat ou en brigade comme particulièrement éprouvantes. Dans d'autres situations, déçues par la réponse policière, certaines requérantes peuvent être tentées de « se protéger sans les forces de l'ordre » : certaines font en sorte d'être toujours entourées par des témoins potentiels en cas de problèmes, d'autres installent des caméras devant leur porte ou se munissent d'une bombe lacrymogène pour leurs déplacements.

---

# CONCLUSION

---

Cette étude révèle que les forces de l'ordre font face à un flux ininterrompu de sollicitations qui concernent un spectre quasi infini de situations et de profils sociaux de requérants ; la densité de ce flux de requêtes est particulièrement forte dans les zones urbaines et donc, sauf exceptions, concerne davantage la police nationale que la gendarmerie.

Dans ce contexte, et bien que la capacité des forces de l'ordre à accueillir les requérants et à traiter les affaires ait connu une évolution quantitative et qualitative indiscutable au cours des dernières décennies, l'étude permet de constater les limites de l'accueil dit « généraliste » d'une part, et, d'autre part, de souligner le fait qu'un certain nombre d'individus et de groupes sociaux voient leur accès au service public policier dégradé, voire empêché. Autrement dit, la réelle professionnalisation de l'accueil des publics par les forces de l'ordre fait face à des obstacles qui contreviennent aux principes d'égalité et d'équité dans l'accès aux services publics, ainsi qu'aux exigences de qualité l'entourant.

La professionnalisation de l'accueil des publics s'observe de différentes manières dans les enquêtes : informatisation, amélioration des locaux, équipes spécialisées dans l'enregistrement des plaintes, accueil spécifique réservé à certaines infractions (les VSS et les VIF par exemple) ou encore évaluations réalisées au niveau des services ainsi que par l'IGPN et l'IGGN. Toutefois, cette recherche identifie plusieurs obstacles et limites à cette professionnalisation de l'accueil.

Premièrement, d'importantes inégalités territoriales entre des services bien dotés en matériel et en effectif et d'autres délaissés sont observées.

Ces différences recouvrent également des inégalités sociales : certaines catégories aisées de la population ont un accès facilité aux forces de l'ordre tandis que d'autres, pour des raisons multiples et parfois imbriquées (ressources économiques, statut administratif, origines, lieu de résidence, etc.), voient leur accès dégradé, voire empêché.

Deuxièmement, l'organisation du travail dans de nombreux services peut conduire indirectement à des défauts de prises en charge, qui favorisent ensuite des attitudes de non-recours.

Troisièmement, la place accordée aux tâches d'accueil des publics dans la formation des policiers apparaît largement sous-dimensionnée et peu valorisée par les élèves ainsi que par les formateurs.

Quatrièmement, la qualité du service public policier dépend aussi de la perception et de la hiérarchisation des requérants par les agents : un certain nombre de personnes et de groupes sociaux, perçus comme illégitimes par les professionnels de l'ordre, ne recourent pas, ou seulement dans des conditions difficiles, au service public policier. Ces « sujets sans droits » ne bénéficient pas de la protection et de l'accès à la justice pénale qui devraient pourtant leur être garantis ; plus encore, il arrive que des sollicitations des forces de l'ordre se retournent contre les requérants.

Enfin, l'étude révèle un désajustement entre, d'une part, une « offre policière » focalisée sur la réponse pénale, et, d'autre part, une demande sociale incluant également un besoin de protection immédiate, de conseils d'orientation vers différentes structures dans le cadre d'une victimation, de résolution de conflits, d'écoute, de compréhension et d'empathie.

En contradiction avec l'adage policier selon lequel les agents ne seraient pas là pour « faire du social », les réponses attendues par un grand nombre de requérants se situent hors du seul champ de la judiciarisation.

Les effets produits à la fois par les évolutions et les obstacles persistants quant à l'accueil des victimes s'observent tout particulièrement dans la réponse policière aux violences de genre. Priorité gouvernementale, sujet d'attention hiérarchique, cette thématique a aussi rencontré l'intérêt de fonctionnaires de terrain.

Pour autant, le caractère limité des ressources et des moyens, ainsi que la persistance de stéréotypes, mais surtout d'une culture tournée vers l'intervention musclée et la judiciarisation, ont pour effet de maintenir le désajustement entre les besoins des victimes et les réponses policières. Les violences de genre et leur traitement illustrent ainsi avec une acuité particulière le caractère encore fragile de la professionnalisation entourant la prise en charge des publics par les forces de l'ordre.

# NOTES

- <sup>1</sup> La non-utilisation de l'écriture inclusive (à travers l'usage du point médian) est une règle éditoriale de l'éditeur, liée à des questions d'accessibilité pour les personnes malvoyantes.
- <sup>2</sup> Selon le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), il n'est actuellement pas possible de connaître le nombre de plaintes et de mains courantes enregistrées par la police et la gendarmerie. En effet, les outils statistiques ne permettent pas de distinguer les signalements effectués via des plaintes et des mains courantes des infractions constatées par des agents en situation de flagrance. De plus, les différents services utilisent des outils de comptage des procédures parfois différents.
- <sup>3</sup> [https://www.ihemi.fr/sites/default/files/publications/files/2019-12/note\\_23.pdf](https://www.ihemi.fr/sites/default/files/publications/files/2019-12/note_23.pdf)
- <sup>4</sup> Défenseur des droits, Rapport d'activité 2023, mars 2024
- <sup>5</sup> Pour les raisons de l'abandon de la police de proximité, voir par exemple: Christian Mouhana, « Une police de proximité judiciaire », *Déviante et Société*, 2002/2 Vol. 26, pp.163-182.
- <sup>6</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000432030>
- <sup>7</sup> <https://mobile.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-de-la-rubrique-Ma-securite/Aide-aux-victimes-informations-pratiques/Accueil-du-public-et-des-victimes>
- <sup>8</sup> La coordination du panel ELIPSS est assurée par le Centre de Données Socio-Politiques (CDSP, unité mixte de services de Sciences Po et du Centre National de la Recherche Scientifique).
- <sup>9</sup> Les membres du panel ont été sélectionnés aléatoirement lors de plusieurs phases de recrutement (2012, 2016, 2020, 2023), à partir d'échantillons fournis par l'Insee: sélections aléatoires de ménages issues du recensement (2012, 2016), puis sélection d'individus à partir du fichier Fidéli (2020, 2023).
- <sup>10</sup> Tous les noms des commissariats et brigades de gendarmerie ont été modifiés.
- <sup>11</sup> Présenté sous forme de règle, le violentomètre rappelle ainsi ce qui relève ou non des violences à travers une gradation colorée: 3 segments pour évaluer si sa relation amoureuse est saine: « Profite », « Vigilance, dis stop ! » et « Protège-toi, demande de l'aide ».
- <sup>12</sup> Selon le ministère de l'intérieur, la France comptait sept cent commissariats de police en 2022.
- <sup>13</sup> Voir par exemple le rapport d'audit de l'IGPN « Évaluation de la qualité de l'accueil des victimes dans les services de police. Rapport annuel 2023 ».
- <sup>14</sup> Dans le cadre de l'« audit 2022 », 446 unités ont été contrôlées, sur plus de 3 000 brigades de gendarmerie (Améliorer l'accueil des victimes de violences conjugales dans les unités de gendarmerie, Rapport d'audit 2022 de l'IGGN).
- <sup>15</sup> La somme des résultats dépasse les 100 % car un même répondant a pu se rendre plusieurs fois dans un commissariat et/ou une brigade de gendarmerie, parfois pour des motifs différents.
- <sup>16</sup> La création de ces groupes a été impulsée par une circulaire de Claude Guéant en 2011. Voir par exemple Eléonora Elguezal « Mon voisin est-il vigilant ou l'ami des gendarmes ? Participation citoyenne et extension du domaine sécuritaire », *Monde commun*, 2020, N° 4(1), 54-71.
- <sup>17</sup> Il faudrait également prendre en compte les personnes en errance, toxicomanes, celles présentant des troubles psy ou des neuro-atypies, qui sont elles aussi absentes de la réflexion et de la formation des forces de l'ordre.
- <sup>18</sup> Dans le sillage du rapport « Rentrez chez vous ça va passer... Porter plainte pour violences sexuelles: l'épreuve des femmes migrantes, transgenres et travailleuses du sexe en France », publié en 2024 par Amnesty International.
- <sup>19</sup> Les agents de police participent à la protection de l'enfance qui impose que « *les services publics, ainsi que les établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs en danger ou qui risquent de l'être, participent au dispositif départemental* » (article L. 226-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles). Le commissariat est donc censé alerter la protection de l'enfance pour que le jeune soit mis à l'abri dans le cadre de l'accueil provisoire d'urgence.
- <sup>20</sup> Nous remercions l'association Utopia 56 qui a conduit cette étude.
- <sup>21</sup> René Lévy, « Du suspect au coupable: le travail de police judiciaire », *Déviante et société*, 1987, 183 p.
- <sup>22</sup> Christian Mouhana, « Logiques hiérarchiques et cultures policières: les antagonismes internes et leurs conséquences sur l'évolution du service au public ». *Revue française d'administration publique*, 2024/1 n° 185, pp.25-44.

- <sup>23</sup> Cette démarche n'est pas nouvelle... voir par exemple : « Police : le gouvernement veut mettre du «bleu» dans la rue, et que ça se voie », *Le Nouvel Observateur*, le 22/11/2011.
- <sup>24</sup> Voir par exemple : Olivier Renaudi, « Les rapports entre police et population au prisme du modèle français de police ». *Revue générale du droit*, 2021, n° 54000. Christian Mouhana, « I - La police et le public : un rendez-vous manqué ? ». « La police contre les citoyens ? », *Champ social*, 2011. pp.21-60.
- <sup>25</sup> Les policiers adjoints sont des agents contractuels, anciennement Adjoints de sécurité (ADS), recrutés pour assister les gardiens de la paix.
- <sup>26</sup> Par exemple le filtrage des appels au 17 ou l'accueil au guichet et l'enregistrement des requérants.
- <sup>27</sup> L'État a été condamné deux fois pour « faute lourde » dans des affaires où les victimes avaient pourtant sollicité les forces de l'ordre à plusieurs reprises : en 2020, après le meurtre d'Isabelle Thomas et de ses parents par l'ex-compagnon d'Isabelle Thomas, à Grande-Synthe (Nord) en 2014 ; en 2022, après qu'une jeune femme avait déposé sept plaintes à Marseille contre son compagnon, qui l'a finalement agressée avec de l'acide. En matière de VSS, les exemples de défaut de prise en charge aux conséquences dramatiques sont nombreux.
- <sup>28</sup> « Violences conjugales : 90 % des victimes sont-elles vraiment satisfaites de l'accueil au commissariat ? », *La Croix*, le 07/03/2021.
- <sup>29</sup> Améliorer l'accueil des victimes de violences conjugales dans les unités de gendarmerie, Résultats de l'audit 2022.
- <sup>30</sup> Voir par exemple, Océane Pérona, « La police du consentement La qualification policière des récits de violences sexuelles ». *Sociétés contemporaines*, 2022/1, N° 125, pp.147-173.
- <sup>31</sup> En école de police, les élèves ayant été policiers adjoints témoignent à plusieurs reprises du fait que le tableau accueil confidentialité (TAC), par exemple, est parfois mal affiché, compris et utilisé au sein des commissariats. Certains ne l'ont d'ailleurs pas vu mis en œuvre, ni n'en ont entendu parler, lorsqu'ils officiaient à l'accueil des commissariats.
- <sup>32</sup> Concernant le décalage entre les temporalités des services de police et celles des victimes, voir également Tania Lejbowicz, « Porter plainte pour violences sexuelles. Les difficultés du cadre de la dénonciation à la police et à la justice ». *Raison présente*, 2023, N° 227(3), 75-84.
- <sup>33</sup> L'une des femmes interviewées s'étonne par exemple de réactions et de propos de la part d'un policier qu'elle qualifie d'« hypersexualisés », notamment lorsqu'elle s'est entendue dire « votre mari vous a pris pour une actrice porno ».
- <sup>34</sup> À propos du rôle des certificats médicaux, voir Océane Pérona, « Médecins légistes et policiers face aux expertises médico-légales des victimes de violences sexuelles ». *Déviance et Société*, 2017, Vol. 41(3), 415-443.
- <sup>35</sup> La confrontation consiste dans le fait de réunir victime et suspect afin de confronter leurs versions des faits, dans un entretien dirigé par des policiers et des gendarmes. Aux dires des policiers, il est rare que la confrontation permette d'obtenir des aveux. Nous avons constaté que certains auteurs n'hésitent pas à aller jusqu'à enfreindre l'interdiction qui leur est faite de s'adresser directement à la victime. Les remontrances qui s'ensuivent n'empêchent pas la victime d'en être particulièrement atteinte et éprouvée.
- <sup>36</sup> Solenne Jouanneau, *Les femmes et les enfants d'abord ? Enquête sur l'ordonnance de protection*, Paris, CNRS, 2024, 412 p.
- <sup>37</sup> Mira Ortubay Fuentes, « Cuando La Respuesta Penal a La Violencia Sexista Se Vuelve Contra Las Mujeres: Las Contradenuncias », *Oñati Socio-Legal Series*, 2015, Vol. 5, No. 2.



Dans le cadre de ses missions confiées par la Loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits soutient des travaux d'études et de recherches intéressant ses différents champs de compétence :

- la défense et la promotion des droits des usagers des services publics ;
- la défense et la promotion des droits de l'enfant ;
- la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité ;
- le respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité ;
- l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

La collection Éclairages se propose de mettre à disposition des spécialistes, des décideurs, des professionnels comme du public le plus large, les synthèses des travaux menés par des équipes de recherche pluridisciplinaires et indépendantes pour le compte de l'institution. Elle a vocation à éclairer le débat public et documenter les enjeux de l'intervention du Défenseur des droits.