



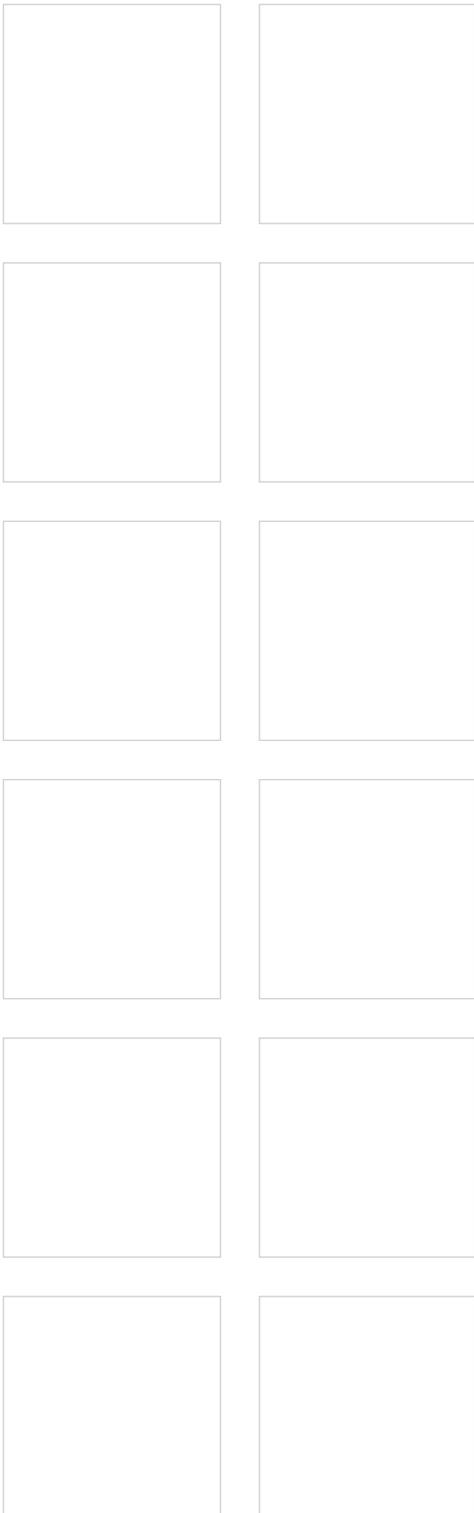
Commission

Nationale

de **Déontologie**

de la Sécurité

La CNDS en 2009



Commission
Nationale
de **Déontologie**
de la Sécurité

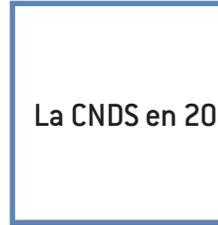
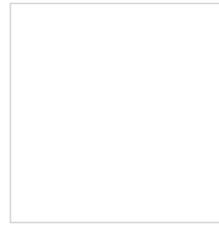
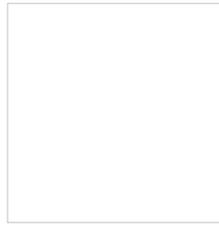
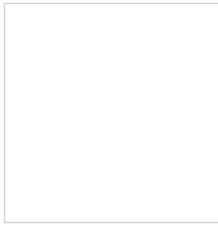
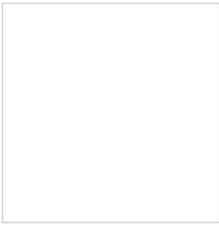
La CNDS en 2009

Remerciements

Le Président, les membres de la Commission et le Secrétaire général tiennent à remercier M. Cyril NOËL, qui, à l'occasion de son stage à la CNDS, a grandement contribué à la préparation de ce texte.

Leurs remerciements vont également aux personnes qui ont bien voulu participer, lors d'entretiens ou par leurs écrits, à l'élaboration de ce document :

- M. Claude D'HARCOURT, directeur de l'administration pénitentiaire ;
- Mme Tassadit IMACHE, ancien membre de la CNDS ;
- M. Fabien JOBARD, chargé de recherche au Centre international de criminologie comparée de l'Université de Montréal ;
- M. Laurent MUCCHIELLI, directeur du Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales ;
- M. Jacques NICOLAÏ, ancien membre de la CNDS ;
- M. Frédéric PECHENARD, directeur général de la police nationale ;
- M. Pierre RIVIERE, ancien membre de la CNDS ;
- M. Pierre-Victor TOURNIER, directeur de recherche au Centre national de recherche scientifique.



La CNDS en 2009

La CNDS, composante nécessaire d'un État de droit	p. 6
Bilan des huit années d'activité	p. 12
Une « légitimité d'impartialité »	p. 12
• Indépendance et collégialité, caractéristiques majeures de la Commission	p. 12
• Une institution quasi-juridictionnelle	p. 14
• La qualité du travail fourni	p. 17
Réforme des pratiques des forces de sécurité et transparence	p. 18
• Un pouvoir de contrôle et d'influence sur l'administration	p. 18
• Forces de sécurité et transparence	p. 24
La notoriété croissante de la CNDS	p. 27
• Une reconnaissance internationale	p. 27
• Une action de plus en plus relayée par la société civile	p. 28
La CNDS, une institution fragile	p. 30
Un fonctionnement imparfait	p. 30
• Un manque de moyens handicapant	p. 30
• Faut-il changer le mode de saisine de la CNDS ?	p. 31
Une autorité fragile qui peine à s'imposer dans le paysage institutionnel	p. 33
• Un difficile positionnement institutionnel	p. 34
• Renforcer les pouvoirs de la CNDS ?	p. 37
Un manque de notoriété	p. 39
• Réticences et préjugés affectent les relations entre CNDS et agents de sécurité	p. 39
• Les citoyens ne se sont pas encore « appropriés » l'institution	p. 41
• La CNDS doit mieux faire connaître son action	p. 42
L'avenir de la CNDS	p. 44
Les inconvénients de la suppression au profit du Défenseur des droits	p. 44
Une opportunité pour promouvoir le contrôle des forces de sécurité	p. 46
Annexes	p. 48
• Lettre du directeur de l'administration pénitentiaire du 15 avril 2009	p. 48
• Lettre du directeur général de la police nationale du 11 mai 2009	p. 50
• Composition de la CNDS en 2009	p. 52

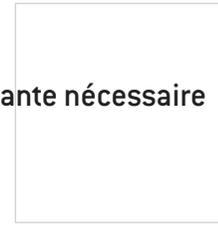
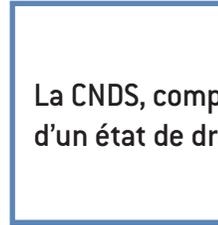
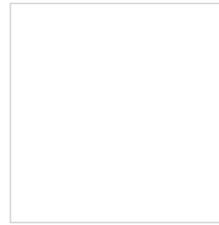
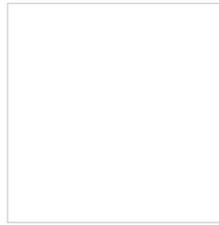
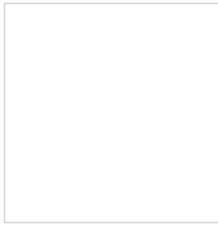
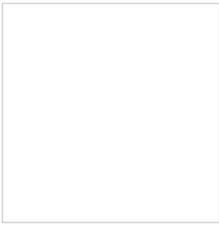
La CNDS en 2009

« Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. »

Montesquieu, L'Esprit des lois, livre XI, chapitre VI

La création par la Constitution du Défenseur des droits, autorité administrative indépendante chargée de protéger les droits et libertés des citoyens, est une avancée importante.

Il ne faudrait pas pour autant qu'elle constitue une menace pour les garanties apportées par la CNDS : qu'en sera-t-il de la visibilité et de l'autonomie institutionnelle de celle-ci, de l'originalité de sa composition et de ses compétences ? La mission actuellement confiée à la CNDS risque d'être diluée dans toutes celles que devra assumer la nouvelle institution. Ce ne serait pas le moindre des paradoxes qu'une réforme menée afin de renforcer les droits des citoyens aboutisse à la suppression de facto de garanties précédemment accordées à cette fin.



La CNDS, composante nécessaire d'un état de droit

La CNDS, composante nécessaire d'un État de droit

Jeune institution créée en 2000, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) trouve dans des textes connus de longue date les raisons de son existence. Soutenant que tout homme qui a du pouvoir a tendance à en abuser, Montesquieu n'aurait probablement pas nié l'importance du contrôle des forces de sécurité : l'usage légal de la force est par nature susceptible de provoquer des atteintes à l'intégrité physique et morale des personnes, lesquelles pourraient être contraires aux principes fondamentaux d'un État de droit. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne dit pas autre chose, notamment quand elle évoque, à son article 12, la nécessité d'une force publique « instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité de ceux auxquels elle a été confiée ». Mais dans la mesure où il porte sur un domaine régalien par excellence et touche à une prérogative fondamentale du pouvoir exécutif, le contrôle des forces de sécurité est aussi nécessaire à instituer qu'il est difficile à mettre en œuvre.

Répondant à des exigences traditionnelles attachées à l'État de droit, le contrôle des forces de sécurité existait avant la création de la CNDS. Mais si l'autorité judiciaire et les administrations concernées exercent un tel contrôle, leur action fait l'objet de critiques selon lesquelles la lumière n'est pas toujours faite sur les manquements à la déontologie commis par les fonctionnaires, et parfois des pratiques inacceptables ne sont ni relevées ni sanctionnées. Combien de personnes se déclarant victimes de tels manquements n'ont pas trouvé de lieu d'écoute leur permettant de les dénoncer, ou ont constaté l'inertie voire les réticences des autorités investies de telles missions de contrôle. Le reproche d'insuffisante réactivité des pouvoirs publics a été un des facteurs à l'origine de la loi du 6 juin 2000. La création d'une institution indépendante a été nécessaire pour mener des enquêtes sur le comportement des forces de sécurité, dénoncer les atteintes aux principes déontologiques souvent plus exigeants que les règles légales et tenter de prévenir les manquements. La CNDS apparaît ainsi comme un élément avancé d'un État de droit.

Le vote de la loi organique relative au Défenseur des droits peut aussi devenir une opportunité pour promouvoir le travail d'une autorité qui a fait la preuve de son utilité. La création du Défenseur des droits peut s'accompagner d'une préservation, voire d'un renforcement, des compétences de la CNDS ou de l'organisme qui lui succédera. C'est dans cet esprit que le présent rapport a été écrit : présenter la CNDS et dresser un bilan de son action depuis sa création en juin 2000. Pour que ce bilan soit complet, il est apparu nécessaire de recueillir l'avis des responsables des deux principales administrations concernées par les saisines de la CNDS : le directeur général de la police nationale et le directeur de l'administration pénitentiaire. Les opinions émises à cette occasion, qui figurent ici en annexe, apportent un éclairage particulièrement intéressant sur la manière dont est perçue l'action de la CNDS par les destinataires de ses avis et recommandations. Si ces opinions appellent de la part de la Commission une réflexion sur une amélioration de ses méthodes, elles confirment aussi l'importance du rôle qu'elle joue.

Il était dès lors nécessaire de proposer en conclusion des pistes d'évolution, tout en montrant les conséquences dangereuses pour la protection des libertés fondamentales que pourraient entraîner le remplacement de la CNDS par une institution n'offrant pas les mêmes garanties.

On rappellera le contexte entourant la création de la CNDS par la loi du 6 juin 2000, les explications et justifications apportées et, par là, les principes qui guident et rendent nécessaire le contrôle des forces de sécurité par une autorité indépendante. Ces principes sont encore valables aujourd'hui.

La période actuelle se caractérise par une demande accrue en termes de sécurité. Les enjeux relatifs au maintien de l'ordre, à la lutte contre le terrorisme, au contrôle de l'immigration, à la gestion de la population carcérale, ou encore à la sécurité dans les transports sont aujourd'hui des préoccupations primordiales. A cette volonté de renforcer la lutte contre l'insécurité s'ajoute la multiplication des organes, notamment privés, chargés de missions de sécurité (surveillance, contrôle, prévention, répression). Il s'agit, par exemple, des services de sécurité de la RATP et de la SNCF, ou encore des entreprises de gardiennage et de surveillance. Acteur principal de la sécurité, la puissance publique a ainsi perdu le monopole de la force physique légitime. Une telle évolution des pratiques a rendu plus nécessaire encore la création d'une autorité indépendante chargée de contrôler le respect de principes déontologiques, communs à tous ces acteurs.



La CNDS, composante nécessaire d'un état de droit

La protection des droits et libertés fondamentales répond à une attente de l'opinion qui s'inscrit dans une tendance juridique et sociale de fond. Aux principes de la Déclaration de 1789 se sont ajoutées les normes internationales garantissant le respect de ces droits et libertés, notamment la Convention européenne des droits de l'homme, dont l'article 3 prohibe les traitements inhumains ou dégradants. Le contexte des années 1990 a par ailleurs renforcé ces exigences : la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a en effet condamné à plusieurs reprises la France sur le fondement de cet article, notamment dans les retentissantes décisions Tomasi⁽¹⁾ et Selmouni⁽²⁾. Dès 1994, un rapport du Comité européen de prévention de la torture (CPT) dénonçait l'état alarmant des lieux de privation de liberté. Ces éléments ont contribué à une prise de conscience par les décideurs et l'opinion publique de la gravité des abus dans l'usage légal de la force. Une exigence de plus grande transparence dans les relations entre citoyens et administration s'est par ailleurs imposée. Appliquée au cas des rapports avec les forces de sécurité, elle a conduit à permettre à chacun d'obtenir des informations et de s'exprimer à propos des actions de l'administration. Venue combler un manque, la CNDS s'est donc inscrite dans cette dynamique aujourd'hui généralisée à l'ensemble des services publics.

Des règles déontologiques ont été progressivement élaborées, renouvelant le cadre du contrôle des forces de sécurité. Renforçant et précisant les garanties légales et constitutionnelles, la déontologie regroupe l'ensemble des devoirs imposés par l'exercice d'un métier. Aux frontières du droit et de la morale, voire du simple bon sens, son respect implique une certaine « état d'esprit ». Deux codes de déontologie, l'un pour la police nationale, l'autre pour la police municipale, ont ainsi été édictés⁽³⁾, qui n'ont pas d'équivalent pour la gendarmerie, l'administration pénitentiaire⁽⁴⁾, ni pour les agents de sécurité privée. Les circulaires et instructions ministérielles, la politique menée par les parquets dans le cadre de leur pouvoir de direction et de surveillance de la police judiciaire, la jurisprudence des tribunaux et la motivation des décisions des commissions ou conseils se prononçant en matière disciplinaire, contribuent également à fixer les

1. 27 août 1992.

2. 28 juillet 1999.

3. Décret du 18 mars 1986, complété par un guide pratique élaboré en 1998 par le Haut conseil de déontologie de la police nationale ; décret du 10 août 2003 pour la police municipale.

4. Le projet de loi pénitentiaire prévoit l'institution d'un code de déontologie pour les personnels pénitentiaires.

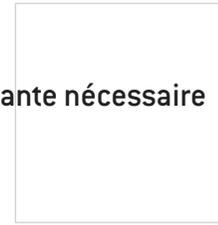
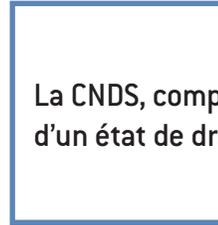
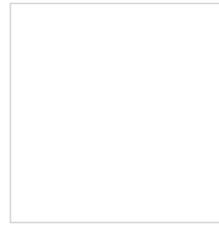
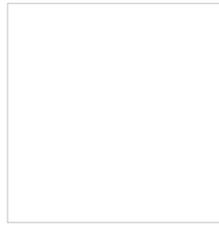
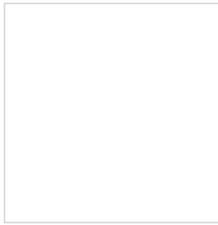
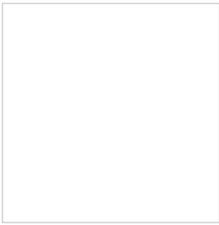
règles déontologiques. Ces exigences concernent les activités de sécurité, dans leur dimension concrète et humaine : encadrant les comportements quotidiens, les paroles autant que les actions, elles revêtent une importance capitale pour assurer la sérénité des rapports entre les agents et la population. L'attention portée à ces règles par les agents affermit leur autorité, dans la mesure où la confiance des citoyens s'obtient par des comportements irréprochables.

La création de la CNDS trouve ainsi son origine dans la nécessité d'assurer le respect, par l'ensemble des acteurs de la sécurité, d'un bloc de principes dont elle a aussi la charge de préciser les contours, unifiant par là les comportements. Elle se veut un gage d'efficacité et de légitimité pour les forces de sécurité, dans un contexte où les relations avec les citoyens sont malheureusement empreintes de tensions ou, à tout le moins, d'incompréhensions.

L'administration opère un contrôle essentiel, par l'usage du pouvoir hiérarchique, le recours aux sanctions disciplinaires et les enquêtes des services d'inspection des différents ministères (de l'Intérieur, de la Défense, de la Justice). Mais ce contrôle interne souffre de son manque de publicité, les rapports des inspections et les sanctions disciplinaires restent confidentiels. Il est en outre peu accessible aux citoyens, bien que certains services d'inspection puissent être saisis directement⁽⁵⁾. Surtout, l'administration ne peut contrôler les actions des forces de sécurité sans être soupçonnée de manquer d'impartialité, de faire preuve d'une indulgence excessive et d'être soumise à une pression syndicale portant atteinte à l'objectivité des contrôles. Pour le citoyen, les conditions d'une impartialité structurelle ne sont pas remplies : l'administration ne peut contrôler l'administration sans éveiller un doute quant à son impartialité, ce qui justifie l'existence d'un organisme indépendant.

Le contrôle judiciaire est lui aussi insatisfaisant. Les juridictions pénales, et le cas échéant civiles ou administratives, n'intègrent pas dans les normes dont elles assurent le respect l'ensemble des principes déontologiques. Si les procureurs dirigent la police judiciaire et disposent d'un pouvoir de contrôle important, ils n'ont pas toujours les moyens ni la volonté de l'exercer pleinement. A cela s'ajoute que leurs préoccupations

5. C'est, par exemple, le cas de l'Inspection générale des services (IGS), compétente pour les services de police de Paris et des trois départements périphériques de la région parisienne, mais pas de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), compétente pour l'ensemble des services de police sur l'ensemble du territoire national.



La CNDS, composante nécessaire d'un état de droit

portent essentiellement sur les infractions pouvant recevoir une qualification pénale. De plus, beaucoup d'éléments importants pour déterminer l'existence de manquements n'apparaissent pas dans les procédures, ce qui n'incite pas les parquets à utiliser leur pouvoir de contrôle. En outre, dans l'impossibilité, faute le plus souvent d'effectifs suffisants, de pouvoir procéder eux-mêmes aux enquêtes indispensables, ils ne peuvent que saisir un service d'inspection interne, avec les inconvénients qui viennent d'être rappelés.

Enfin, aucun contrôle, autre que celui opéré par les juges pénal et civil, n'est réalisé sur l'activité des agents de sécurité privée.

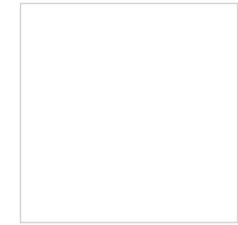
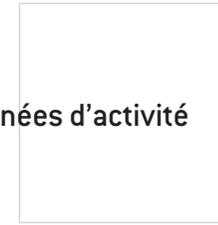
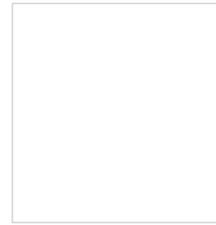
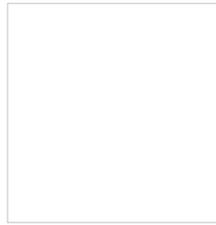
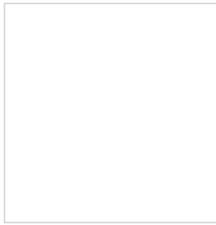
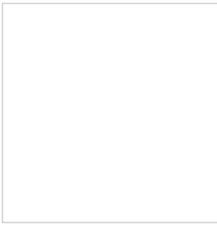
La CNDS a également été créée dans un contexte international marqué par une importante prise de conscience des enjeux relatifs à la déontologie de la sécurité. Dès 1979, une résolution du Conseil de l'Europe appelait à la constitution pour la police, dans les pays européens, de règles de déontologie tenant compte des droits de l'homme et des libertés fondamentales^[6]. Des organismes internationaux ont pointé à de nombreuses reprises les atteintes aux droits fondamentaux dans le domaine de la sécurité, principalement la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité européen de prévention de la torture, le Commissaire européen aux droits de l'homme et le Comité contre la torture des Nations Unies. Avant la création de la CNDS, des autorités indépendantes ont également été mises en place à l'étranger afin de faire respecter les règles déontologiques par les forces de sécurité. C'est notamment le cas en Belgique (1981), en Angleterre (1984), en Irlande du Nord (1987) et au Québec (1990). Si les pouvoirs et les modalités de fonctionnement de ces organismes varient selon les pays, de tels exemples montrent que la France était en retard : encore jeune dans notre pays, le contrôle des forces de sécurité existe sous des formes accomplies et efficaces dans des pays où il fait dès lors partie de la culture nationale.

La création de la CNDS a ainsi permis de contribuer à répondre à un certain nombre de critiques adressées aux organes précédemment chargés de faire respecter la déontologie de la sécurité. Deux instances ont vu successivement le jour, sans succès : le Conseil supérieur de l'activité de la police nationale, en 1993, puis le Haut conseil de déontologie de la police nationale, en 1995. Reprenant leurs attributions, étendues à

l'ensemble des acteurs de la sécurité, la CNDS réalise un projet longtemps resté lettre morte. La loi du 6 juin 2000 s'inscrit par là dans un cadre institutionnel général marqué par la multiplication des autorités administratives indépendantes dans le domaine des libertés, organismes plus à même de garantir l'impartialité, le professionnalisme et la transparence du contrôle opéré. La nécessité d'un regard extérieur sur l'administration, situé hors de la hiérarchie et à l'abri de pressions trop fortes, a guidé ce choix. Plus facilement accessible que les inspections et la justice, la CNDS fonctionne de façon plus souple et rapide. A sa compétence large s'ajoute l'importance du bloc de normes dont elle assure le respect, qui comprend l'ensemble des règles déontologiques, dans lesquelles il faut inclure les normes conventionnelles et constitutionnelles relatives aux droits et libertés fondamentaux.

Cette nouvelle forme de contrôle a dû faire ses preuves et s'imposer dans un paysage institutionnel qui ne lui était pas toujours favorable. Le travail de la CNDS suscite des critiques parfois virulentes : l'existence d'un contre-pouvoir qui n'hésite pas à dénoncer des faits contraires aux principes de la République ne peut laisser indifférentes les personnes et les institutions mises en cause.

6. Résolution 690 relative à la déclaration sur la police.



Bilan des huit années d'activité

Bilan des huit années d'activité

S'il paraît impossible de nier l'importance des obstacles auxquels la Commission est quotidiennement confrontée, ainsi que l'insuffisante audience dont elle souffre, il faut reconnaître aussi l'avancée constituée par son existence. Le constat sera donc nuancé, à l'image de l'inconfortable situation d'une institution qui dérange parfois les pouvoirs publics, autant qu'elle favorise le progrès en matière de respect des droits et qui, si elle a tout mis en œuvre pour tenter d'accomplir au mieux la mission qui lui était confiée, a quelquefois manqué du soutien qu'elle était en droit d'attendre des autorités publiques.

Dans un domaine aussi sensible que la dénonciation des manquements à la déontologie, rien ne permettait de penser a priori que l'ambitieuse volonté de mieux contrôler les forces de sécurité au moyen d'une autorité indépendante serait couronnée de succès. Pourtant la CNDS s'est affirmée comme une « autorité morale^[7] », et constitue aujourd'hui un acteur efficace du contrôle des forces de sécurité.

UNE « LÉGITIMITÉ D'IMPARTIALITÉ »

Analysant les transformations des formes de la démocratie aujourd'hui, Pierre Rosanvallon rattache l'émergence des autorités administratives indépendantes à une nouvelle forme de légitimité dont l'impartialité est le fondement^[8]. Partageant cette opinion, la Commission estime qu'une « légitimité d'impartialité » s'est construite au fil des années. L'indépendance et la diversité des profils des membres, mises au service d'une institution dotée de prérogatives proches de pouvoirs juridictionnels, ont contribué à ce progrès.

■ Indépendance et collégialité, caractéristiques majeures de la Commission

L'indépendance de la CNDS est assurée par sa composition plurielle. Depuis la loi du 18 mars 2003, elle comprend quatorze membres qui sont désignés selon trois modes dif-

férents. Le Président est nommé par décret du Président de la République. Sept membres sont choisis par le Président de l'assemblée parlementaire ou par la juridiction à laquelle ils appartiennent : deux députés et deux sénateurs, un membre du Conseil d'Etat, un membre de la Cour de cassation, un membre de la Cour des comptes. Les six autres membres de la Commission sont cooptés par les huit précédents. Ces modalités de désignation assurent ainsi une indépendance à l'égard des diverses sources de pression.

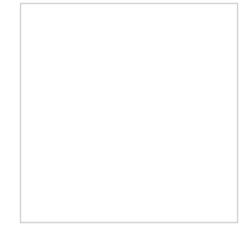
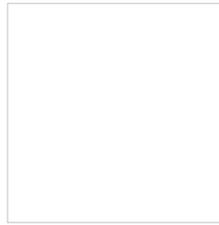
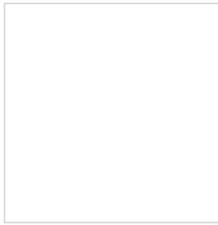
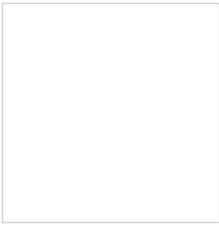
Leur mandat dure six ans et n'est pas renouvelable. La loi du 6 juin 2000 prévoit par ailleurs des incompatibilités avec l'exercice, à titre principal, d'activités dans le domaine de la sécurité.

Assez important par le nombre, le collège est original par la diversité des expériences et des sensibilités des différents membres qui le compose. La présence de parlementaires (un de la majorité et un de l'opposition dans chacune des deux assemblées) va de soi, la CNDS étant un organe de contrôle de l'administration. Les hauts fonctionnaires apportent un éclairage variable selon leur parcours. La participation de membres disposant d'une formation juridique très poussée est également indispensable. La désignation de membres par cooptation, enfin, contribue à accroître le pluralisme de la CNDS. Certes, la cooptation a suscité la critique parce qu'elle aurait favorisé « le copinage et l'endogamie ». Mais s'agissant de la Commission, ce mode de désignation est une source de richesse. Des universitaires et chercheurs sont ainsi devenus membres, fait qui mérite d'être relevé. Ceux-ci portent un regard original et éclairé qui contribue à enrichir les délibérations du collège. C'est aussi le cas des membres issus du travail social ou du corps médical, la CNDS comptant actuellement un professeur de médecine légale. D'autres membres cooptés disposent d'une formation juridique, comme avocat notamment. Enfin, il est apparu essentiel que des membres soient issus des métiers de la sécurité. L'habitude a ainsi été prise de coopter un ancien haut fonctionnaire de la police nationale. La CNDS regrette de ne pas avoir pu compter jusqu'à ce jour parmi ses membres un ancien fonctionnaire de l'administration pénitentiaire.

Cette grande diversité est nécessaire afin de parvenir à la rédaction d'avis objectifs et motivés. Chaque membre, en fonction de son parcours et de ses expériences, aborde avec sa propre sensibilité des sujets parfois très lourds. Les compétences se complètent ainsi. Les anciens fonctionnaires et les juristes connaissent les servitudes des métiers de la sécurité, et gardent constamment à l'esprit les problèmes de terrain qu'ils

7. Rapport sur le projet de loi portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité, Henri de Richemont, Sénat, 20 janvier 2000, p.19.

8. Pierre Rosanvallon, La légitimité démocratique [impartialité, réflexivité, proximité], Seuil, 2008, p.121 et s.



Bilan des huit années d'activité

ont eux-mêmes rencontrés au cours de leur carrière. D'autres membres apportent un regard plus social que juridique ou administratif sur les cas soumis à leur analyse. Les affaires dont la Commission a pris connaissance doivent être envisagées selon ces différentes approches car elles mettent en jeu des réalités complexes. Apprécier le comportement des forces de sécurité implique de s'attacher à l'impact humain et social des possibles manquements à la déontologie, tout en prenant en compte la nature des activités contrôlées. Le souci de concilier la prise de distance et l'attention aux difficultés du terrain est constante. Certains membres auront plutôt tendance à condamner des agissements que d'autres apprécieront avec moins de sévérité, au regard des contraintes du métier.

Sans ignorer ces contraintes ni verser dans la complaisance, la Commission recherche donc un équilibre dans la rédaction de ses avis, parfois difficile à atteindre. Elle estime y être parvenue au cours des assemblées plénières, tenues chaque mois, qui voient les différents points de vue se succéder, s'amender ou s'opposer. Les débats y sont parfois vifs et souvent riches, mais l'accord trouvé sur les textes est toujours soutenu par l'ensemble des membres. En pratique, les décisions se prennent par consensus, sans qu'il soit besoin de procéder à un vote.

Une légitimité d'impartialité ne peut s'acquérir définitivement. L'impartialité est une qualité, non un statut : elle ne se décrète pas, elle se révèle à travers chacun des avis rendus par la Commission. Plus de huit ans après sa création, la CNDS pense avoir fait la preuve de son impartialité, avant tout grâce à son indépendance et sa collégialité. Elle aspire à poursuivre ce travail difficile avec la même rigueur.

■ Une institution quasi-judictionnelle

Les avis et recommandations sont rendus au terme d'une procédure qui rapproche la CNDS d'une juridiction.

La Commission dispose d'un pouvoir d'enquête, nécessaire pour l'instruction des dossiers. C'est là l'une des raisons de sa création : permettre à un organisme extérieur à l'administration de faire la lumière sur des faits en toute indépendance. Ces pouvoirs sont énoncés aux articles 5 et 6 de la loi du 6 juin 2000.

En application de l'article 5 de la loi du 6 juin 2000, la CNDS peut :

- demander toutes informations et pièces utiles aux autorités publiques ou aux personnes privées chargées d'une mission de sécurité ;
- demander aux ministres compétents de saisir les corps de contrôle en vue de faire des études, des vérifications ou des enquêtes ;
- convoquer toute personne qu'elle estime utile d'entendre.

En application de l'article 6 de la même loi, la CNDS peut procéder à des vérifications sur place, après préavis ou, à titre exceptionnel, sans préavis, des lieux publics et locaux professionnels.

Ces prérogatives sont renforcées par l'interdiction de faire obstacle aux investigations de la CNDS, conformément à l'article 15 de la loi.

En application de l'article 15 de la loi du 6 juin 2000, sont punis d'une amende et susceptibles d'autres sanctions :

- le fait de ne pas communiquer à la CNDS les pièces demandées ;
- le fait de ne pas déférer aux convocations de la CNDS ;
- le fait d'empêcher les membres de la CNDS d'accéder aux locaux professionnels.

La CNDS peut dénoncer de tels comportements au procureur de la République compétent pour décider s'il y a lieu d'engager l'action publique.

De tels pouvoirs, garantis par la loi, sont destinés à donner à la Commission les moyens d'exercer sa mission face à l'administration et aux entreprises qu'elle contrôle. Signe de leur utilité, ils sont revendiqués par le Médiateur de la République dans son dernier rapport⁽⁹⁾. L'usage de ces pouvoirs peut toutefois se heurter à l'inertie ou la réticence

9. Du Défenseur des droits, le Médiateur de la République estime en effet qu'il doit « être expressément habilité à mener, de lui-même, des vérifications sur place et sur pièces, et devrait également pouvoir entendre toute personne dont il juge le concours utile » [Rapport 2008, p.28].



Bilan des huit années d'activité

des autorités^[10], tandis que les peines prévues à l'article 15 n'ont quasiment jamais été prononcées^[11] et ont un effet dissuasif probable mais difficile à apprécier. Les dispositions de la loi permettent toutefois d'asseoir l'autorité de la CNDS.

Au titre de l'instruction des dossiers et en application de ces pouvoirs d'enquête, les membres de la Commission ont effectué à de nombreuses reprises des déplacements dans des établissements pénitentiaires, des zones d'attente d'aéroport et des centres de rétention administrative, des locaux de commissariat, des cellules d'attente dans les tribunaux. Ainsi, à la suite d'incidents qui se sont produits à la fin de l'année 2007 et au mois de février 2008, des membres ont visité des centres de rétention en métropole et se sont aussi rendus à Mayotte^[12] et en Guyane^[13], plusieurs saisines portant sur les conditions très dégradées de prise en charge des retenus dans ces centres. Ces déplacements sont un gage de qualité des avis et recommandations rendus. La visite, au cours de l'année 2009, à plusieurs reprises, du « dépôt » et de la « souricière » du palais de justice de Paris, par où transitent chaque année près de 36 000 personnes, semble avoir conduit les pouvoirs publics à engager des travaux importants et à mettre fin à des pratiques contraires aux droits de l'Homme^[14].

Les auditions des personnes convoquées sont par ailleurs au cœur de l'activité de la CNDS. En 2008, 451 auditions ont eu lieu, chiffre en forte progression par rapport aux 298 auditions réalisées en 2007. Elles sont menées par un rapporteur, membre de la Commission, et un rapporteur adjoint, de formation juridique. Toute personne entendue peut se faire assister d'un conseil. Les auditions sont ainsi un moyen efficace pour confronter de manière rigoureuse et contradictoire des points de vue sur les faits. Souvent animées, parfois tendues, les auditions permettent aux agents de s'interroger sur leur pratique et de constater qu'il leur incombe de rendre compte avec précision de leur usage de la coercition. Les membres s'efforcent de ménager un espace pour une discussion sereine, en rappelant au besoin que les fonctionnaires ne sont pas en position d'accusés quand ils sont convoqués par la Commission. Chacun est amené à

10. Cf. infra, notamment à propos du renforcement souhaitable des pouvoirs d'enquête de la CNDS et, également, du problème des dénonciations calomnieuses.

11. Seul un refus, une seule fois, a occasionné une sanction.

12. Avis 2007-135/2007-136, rapport 2008.

13. Avis 2008-9, avis 2008-9 bis, avis 2008-86, avis 2008-87, rapport 2008.

14. Avis 2007-131, avis 2008-55, avis 2008-83, avis 2008-90, avis 2008-136, avis 2009-66, rapport 2009.

s'exprimer aussi longtemps qu'il le souhaite, ce qui préserve le contradictoire et empêche toute approximation dans l'analyse et la compréhension des faits.

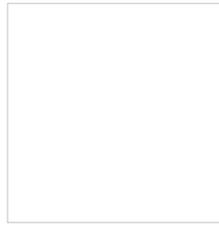
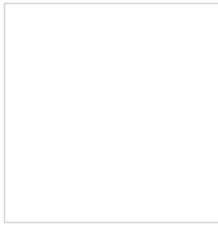
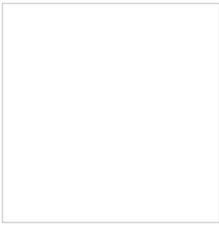
■ La qualité du travail fourni

Au terme de cette instruction approfondie des dossiers, les rapporteurs rédigent un projet d'avis et de recommandations délibéré lors d'une réunion plénière. Enrichi par le délibéré, ce texte devient définitif. Il est adressé à l'auteur de la saisine et au ministre concerné, puis rendu anonyme et publié en ligne et dans le rapport annuel.

Aux avis et recommandations s'ajoutent en effet les rapports annuels, dont le format a été allégé depuis le rapport de 2007. La Commission publie désormais une synthèse thématique des textes délibérés, en renvoyant à son site Internet la consultation de l'intégralité des avis et des réponses ministérielles. Ce rapport est accompagné de statistiques et d'une étude thématique destinée à éclairer le débat public sur les questions de sécurité à partir des cas traités par la Commission.

Les études présentées dans les rapports annuels de la CNDS :

- **La part des discriminations dans les manquements à la déontologie, rapport 2004 :** reprenant les avis rendus au cours des quatre premières années de la Commission, ont été signalés le poids des représentations collectives stéréotypées à l'origine de discriminations dans la pratique des agents de sécurité et l'absence de sensibilisation des agents sur ces questions ;
- **Les mesures d'éloignement des étrangers, rapport 2005 :** le nombre croissant de saisines sur ce thème a conduit la CNDS à dénoncer des violences et atteintes à la dignité lors des opérations d'éloignement, ainsi que les cas de manquements au respect des droits des personnes placées en centres de rétention et zones d'attente ;
- **La CNDS et l'administration pénitentiaire, rapport 2006 :** la Commission a signalé des manques d'attention du personnel pénitentiaire qui ont conduit à des violences et des suicides, les manquements suscités par des comportements non professionnels des surveillants, ou liés à de mauvaises conditions de détention ;
- **L'accès aux soins des personnes privées de liberté, rapport 2007 :** les insuffisances relatives à l'accès au premier examen médical et à la permanence médicale, au suivi et à la continuité des soins, au secret médical, à l'assistance et à la surveillance des personnes vulnérables, ont été successivement détaillées ;



Bilan des huit années d'activité

- **La déontologie des forces de sécurité en présence des mineurs, rapport 2008** : les mineurs peuvent être victimes de manquements, qu'ils soient simplement présents lors d'une opération de police, auditionnés en tant que témoins, placés en zone d'attente ou en centre de rétention, interpellés par des agents de sécurité, placés en garde à vue ou incarcérés.

RÉFORME DES PRATIQUES DES FORCES DE SÉCURITÉ ET TRANSPARENCE

La CNDS a été créée pour mettre en lumière les comportements inacceptables, mais aussi pour tenter de prévenir leur réalisation. Ce faisant, elle contribue également à rendre plus transparente l'action des forces de sécurité. Ce sont des impératifs constitutionnels : c'est bien à une « force publique » que se réfère la Déclaration de 1789, dans son article 12.

■ Un pouvoir de contrôle et d'influence sur l'administration

Les saisines de la Commission sont en constante augmentation : 19 affaires ont été enregistrées en 2001, 152 l'ont été en 2008, 158 dans les huit premiers mois de 2009. Les dossiers renvoient à des faits d'une gravité variable, allant d'un contrôle d'identité injustifié à des cas de décès au moment de l'interpellation ou de suicide en maison d'arrêt. Même si la proportion des saisines concernant l'administration pénitentiaire a augmenté depuis 2001, les affaires impliquant les fonctionnaires de la police nationale sont majoritaires.

Ainsi pour l'année 2008, 147 dossiers ont été traités, dont 106 concernant la police nationale, 18 l'administration pénitentiaire, 13 la gendarmerie nationale, 6 la police municipale, 1 les douanes, 1 des services privés de sécurité. Ces 147 dossiers ont donné lieu à 44 décisions d'irrecevabilité (dues à un classement sans suite ou une saisine hors délai ou hors compétence) et 103 avis. Parmi ces 103 avis, 62 relèvent des manquements à la déontologie, contrairement aux 41 autres dans lesquels la Commission n'a pas constaté de manquement. Une telle proportion (60% d'avis dénonçant un manquement) est relativement constante depuis les débuts de la CNDS. Le pourcentage d'affaires ne relevant aucune erreur suffit à démontrer le souci d'objectivité et à écarter le reproche, parfois entendu, de partialité en faveur des plaignants.

Si la rédaction des avis obéit à des exigences fondamentales de pondération et de mesure, en aucun cas les précautions prises ne conduisent la Commission à édulcorer ses dénonciations. Le contrôle de la CNDS a aussi pour effet de réduire le sentiment d'impunité qui existe parfois chez certains agents. Il peut occasionner la demande de poursuites disciplinaires et/ou pénales, si cela apparaît nécessaire. Pour reprendre le bilan de l'année 2008, sur les 62 avis concernant des manquements, la Commission a transmis 25 dossiers aux ministres de tutelle, 13 aux procureurs généraux compétents en matière disciplinaire pour les actes de police judiciaire et 11 aux procureurs de la République afin qu'ils envisagent des poursuites pénales. La Commission s'efforce en outre d'indiquer, à l'appui de ses observations, les textes encadrant le comportement des agents qui n'ont pas été suivis par ces derniers. Sa mission étant d'assurer le respect des règles déontologiques, il est essentiel que ces dernières soient constamment rappelées.

Au regard du travail accompli pendant plus de huit années, la CNDS déplore la persistance de certains manquements à la déontologie.

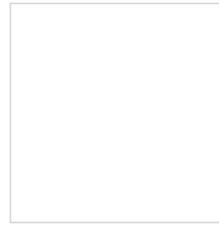
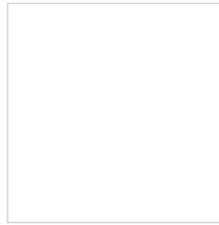
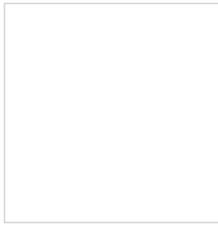
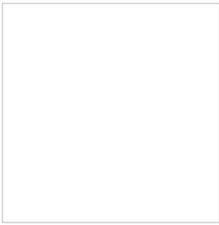
Exemples de manquements et dysfonctionnements dénoncés par la CNDS

Police et gendarmerie nationales :

- violences illégitimes lors d'interpellations ou de rassemblements sur la voie publique ;
- atteintes à la dignité des personnes arrêtées [recours abusif au menottage, fouille à nu quasi-systématique, durée excessive de la garde à vue en cas d'information insuffisante du parquet, non restitution des lunettes pendant les auditions, retrait du soutien-gorge...] ;
- non respect des règles de procédure [manque d'impartialité d'une enquête, retenue arbitraire...] ;
- problèmes d'encadrement des fonctionnaires, insuffisances de liaisons entre équipes de terrain et centre de commandement ;
- déshumanisation, abandon des cadres légaux d'intervention et détentions arbitraires en Guyane.

Rétention administrative des étrangers :

- conditions matérielles indignes sur l'île de Mayotte : surpopulation, conditions d'hébergement contraires à la dignité, insuffisance des moyens ;



Bilan des huit années d'activité

- dans le cadre d'opérations de reconduite à la frontière : conditions de rétention administrative indignes, abandon des cadres légaux d'intervention, traitements inhumains ou dégradants et violations des droits fondamentaux.

Administration pénitentiaire :

- traitements dégradants (fouilles à corps abusives), usage disproportionné de la force et violences illégitimes contre des détenus ;
- trop faibles moyens de surveillance, insuffisante prise en charge des détenus fragiles, carence dans les soins médicaux apportés aux détenus.

Si les recommandations de la CNDS ne sont pas nécessairement suivies par les autorités administratives et judiciaires, elles ont toutefois un effet dissuasif pour ceux qui connaissent la Commission. Il n'est jamais agréable d'être contraint à s'expliquer devant une institution extérieure qui ne peut être soupçonnée de complaisance.

La Commission se refuse à porter un quelconque jugement sur l'ensemble d'une profession. Elle estime cependant que les manquements dénoncés ne sont pas nécessairement le fait de « moutons noirs », qui seraient toujours de simples cas isolés : bien souvent, des problèmes structurels d'organisation sont à l'origine des dérives constatées. Cela justifie que nombre d'avis soient assortis de recommandations d'ordre général.

Le but de celles-ci est de signaler les dysfonctionnements et de faire évoluer les pratiques. D'une certaine façon, ces recommandations sont plus importantes que les avis car elles pointent les causes des comportements inacceptables qui ont été constatés. La CNDS espère par là prévenir la survenance de nouveaux manquements car, bien trop souvent, les mêmes causes produisent les mêmes effets.

Ainsi la CNDS a été amenée à formuler des propositions qui ont été suivies par les pouvoirs publics et ont contribué à améliorer les modalités d'action des forces de sécurité, nonobstant certaines limites qu'il conviendra de relever plus loin. Elle a, à cette occasion, usé de la faculté qu'elle tient de l'article 11 de la loi du 6 juin 2000, de proposer des modifications législatives ou réglementaires : il n'aurait pas été satisfaisant de s'en tenir à une critique sans suggérer des pistes d'évolution souhaitables.

Exemples de recommandations mentionnées dans le rapport 2008

Police nationale :

- filmer les phases d'engagement des policiers au contact des manifestants, et, dans la mesure du possible, l'usage des armes de dotation les plus dangereuses ;
- rendre obligatoire la mention de l'usage ou non de menottes et du recours motivé à la fouille à nu par l'officier de police judiciaire dans le procès-verbal récapitulatif de garde à vue afin de permettre au procureur de la République d'exercer pleinement son contrôle sur leur nécessité et leur proportionnalité ;
- ne pas recourir aux gardes à vue pour pallier des déficiences d'organisation ou de moyens ou à titre de sanction ;
- ordonner d'office un examen de santé d'une personne gardée à vue et sous l'influence d'alcool ou d'autres drogues ; généraliser le dispositif de vidéosurveillance à toutes les cellules de dégrisement et de garde à vue.

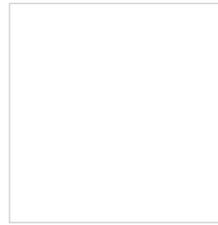
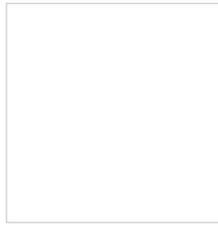
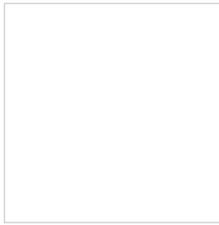
Rétention administrative des étrangers :

- ne pas séparer les ascendants directs d'une même famille pendant leur rétention, sauf demande contraire des intéressés ou en cas d'incidents ;
- dans le cas où les parents accompagnés d'enfants mineurs font l'objet d'une mesure d'éloignement, privilégier au placement en rétention l'assignation à résidence et, à défaut, la location de chambres d'hôtel surveillées par les services de police ou de gendarmerie, ou le placement des mineurs chez des amis ou parents avec le consentement des parents ;
- faire mieux respecter les normes relatives aux locaux de rétention administrative.

Administration pénitentiaire :

- mettre en place un document, consultable par tous les personnels, qui contiendrait les consignes d'ordre médical concernant un détenu ;
- surveiller plus efficacement les cours de promenade afin d'assurer la sécurité des détenus.

Pour asseoir l'autorité de la Commission et inciter l'administration à tenir compte de ses propositions, l'article 7 de la loi du 6 juin 2000 indique que les autorités destinataires des avis et recommandations doivent rendre compte à la Commission des suites qui



Bilan des huit années d'activité

leur sont données, dans un délai fixé par la Commission. Les réponses de l'administration, notamment celles des ministres concernés, étaient publiées dans les rapports annuels jusqu'en 2005 et sont disponibles en ligne depuis 2006. Si les ministres ne partagent pas souvent le point de vue de la Commission, des suites ont été utilement données à certaines de ses recommandations.

Exemples d'instructions en lien avec les recommandations de la CNDS :

Police nationale :

- circulaire du 11 mars 2003 du ministre de l'Intérieur relative à la dignité des personnes gardées à vue (fouille, menottage, alimentation, hygiène, droits de la défense) ;
- instruction du 17 juin 2003 du ministère de l'Intérieur sur les gestes techniques professionnels d'intervention lors des opérations d'éloignement ;
- instruction du 14 juin 2004 du directeur général de la police nationale sur les modalités d'emploi des produits incapacitants notamment en milieu fermé ;
- instruction sur l'encadrement et le suivi de l'action des unités de brigades anti-criminalité du 2 août 2004 ;
- note de service du directeur central de la sécurité publique du 6 janvier 2005 sur l'utilisation du lanceur de balles de défense ;
- instruction du 9 janvier 2006 du directeur général de la police nationale sur le « Taser » ;
- note du 22 février 2006 du ministre de l'Intérieur sur l'usage des menottes ;
- note du directeur de la police urbaine de proximité du 4 janvier 2008 sur les règles et précautions d'emploi des produits incapacitants ;
- note du directeur de la police urbaine de proximité du 7 avril 2008 sur la prise de vues, à leur insu, des fonctionnaires de police dans l'exercice de leurs fonctions ;
- instruction du 9 juin 2008 du directeur général de la police nationale précisant les modalités de mise en œuvre des palpations et fouilles de sécurité et du menottage ;
- note du 8 octobre 2008 du directeur de l'inspection de la police nationale sur la nécessité d'un encadrement plus précis de l'emploi de la force ou de la contrainte par les policiers ;
- plusieurs instructions relatives à l'utilisation de menottes en plastique et de bandes à scratch pour immobiliser les personnes, ainsi qu'à la présence d'un supérieur hiérarchique.

Administration pénitentiaire :

- circulaire du 10 janvier 2005 du ministre de la Justice sur la prise en charge sanitaire des personnes détenues ;
- note du 29 juillet 2005 du directeur de l'administration pénitentiaire sur la procédure à adopter en cas d'incendie dans les établissements pénitentiaires.

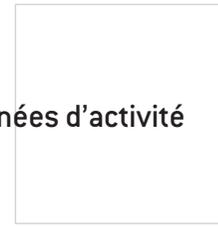
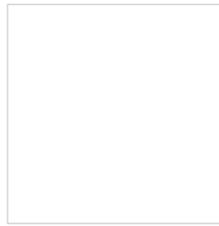
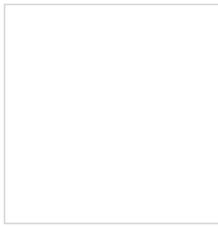
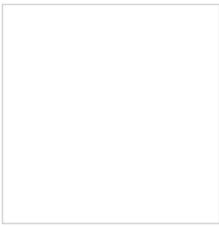
L'article 7 de la loi du 6 juin 2000 permet également à la Commission d'établir un rapport spécial publié au Journal officiel de la République française si les autorités compétentes n'ont pas répondu aux transmissions de la CNDS ou si la Commission estime que les réponses apportées ne sont pas satisfaisantes. Par sa solennité et l'écho médiatique qu'il trouve, le recours à la publication d'un rapport spécial est un moyen efficace pour contraindre l'administration à réagir aux avis et recommandations¹⁵.

De fait, seuls quatre rapports spéciaux ont été publiés au Journal officiel depuis la création de la Commission. Cela témoigne de la réactivité des ministres qui, dans la grande majorité des cas, répondent à la CNDS, en exprimant un point de vue partiellement voire totalement différent. Les affaires ayant conduit à la publication de rapports spéciaux sont toutefois suffisamment préoccupantes pour être mentionnées.

Les quatre rapports spéciaux publiés par la CNDS depuis sa création :

- **rapport spécial du 26 mars 2004** : ce rapport fait suite à l'absence de réponse du garde des Sceaux à un avis concernant une fouille injustifiée d'un détenu, le déroulement discutable de la procédure de comparution disciplinaire le concernant et l'absence de communication aux parents de sa tentative de suicide ;
- **rapport spécial du 2 décembre 2008** : ce rapport fait suite au refus du garde des Sceaux de prendre la mesure de l'extrême gravité du comportement de surveillants de l'administration pénitentiaire, qui a rendu possible une expédition punitive de détenus contre un autre détenu, sans que les détenus coupables n'aient pu être identifiés ;
- **rapport spécial du 18 janvier 2009** : ce rapport fait suite à l'absence de prise en

15. L'intérêt d'une telle procédure est également attesté par la demande du Médiateur de la République, formulée dans son rapport 2008, de disposer d'un tel pouvoir en cas d'absence de réponse ministérielle à une mise en demeure faisant suite à une demande adressée à l'administration et restée sans réponse (p. 27).



Bilan des huit années d'activité

compte par le ministère de l'Intérieur des recommandations de la CNDS, à propos de fonctionnaires de la police aux frontières ayant tenté à plusieurs reprises de faire obstacle à l'action de la CNDS et coupables d'un usage disproportionné de la force ;
 - **rapport spécial du 16 juillet 2009** : ce rapport fait suite aux entraves qui avaient été apportées à l'exercice de la mission de la CNDS, en ne permettant pas au membre désigné d'accéder au réclamant, alors que ce dernier, blessé au cours de son interpellation à la suite de son évasion, était hospitalisé.

A travers ses avis et grâce aux moyens d'enquête conférés par la loi, la CNDS s'est ainsi affirmée comme une autorité morale exerçant un pouvoir d'influence sur l'administration. Mais son rôle ne s'arrête pas là : elle contribue aussi à rendre plus démocratique l'usage légal de la force. Conformément à la Déclaration de 1789, indiquant que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (article 15), la CNDS entend les agents de forces de sécurité afin que, quand cela est nécessaire, toute la lumière soit faite sur leurs agissements. Elle permet aussi aux plaignants de s'exprimer librement.

■ Forces de sécurité et transparence

La CNDS est un lieu de parole et d'écoute qui associe les citoyens au contrôle des forces de sécurité. L'institution est plus accessible que les services d'inspection et les juridictions. Les victimes manquent en effet de moyens pour faire valoir leurs droits quand elles se trouvent confrontées à des manquements déontologiques. A cela s'ajoute le sentiment d'une inégalité de traitement : alors que les plaintes pour outrages et rébellion sont souvent traitées avec rapidité par la justice, la sanction des comportements inacceptables des agents de sécurité prend en général plus de temps, et est souvent vouée à l'échec, notamment quand les manquements ne sont pas susceptibles de fonder des sanctions pénales, par exemple faute d'identification de l'auteur des faits.

Or bien souvent, l'action des forces de sécurité peut avoir de lourdes conséquences pour les personnes concernées. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les mineurs^[16]. En témoigne par exemple cette affaire où un lycéen, soumis à un contrôle

16. Cf. rapport 2008.

d'identité et ayant refusé de suivre des policiers au poste à la suite de ce contrôle, a été menotté, poussé à terre et brutalisé. Il a dû être opéré pour plusieurs fractures du nez et des dents, et a subi un traumatisme aux conséquences durables^[17]. Vivre une injustice commise par un représentant de l'Etat peut être traumatisant. La Commission l'a constaté à de multiples reprises. Deux personnes âgées de 70 ans ont très mal vécu leur mise en garde à vue avec fouille à nu dans une affaire où ils s'étaient rendus sur simple convocation au commissariat de police pour des faits sans gravité^[18]. A propos de policiers ayant fouillé de fond en comble son appartement sans donner d'explications satisfaisantes, un plaignant a déclaré devant la Commission, en des termes très durs traduisant son profond désarroi : « je n'oublierai jamais ce qu'ils ont fait, j'oublierai la mort de mon père mais je n'oublierai pas ça^[19] ». Cette affaire est significative : la Commission a clairement indiqué qu'aucun réel manquement à la déontologie n'avait été constaté, mais elle a demandé aux forces de police de mieux expliquer les raisons de leur intervention, ce qui est d'autant plus nécessaire quand celle-ci porte atteinte à la vie privée. L'usage de la force, même lorsqu'il est irréprochable, peut être très mal vécu s'il n'est pas compris.

Il est essentiel de permettre à chacun de s'exprimer librement et d'être écouté au cours des auditions. Les membres de la CNDS sont attentifs à cette exigence, qui ne les conduit en aucun cas à se départir de leur impartialité. Ces attentes des citoyens peuvent être comprises à la lumière de la notion de « justice procédurale », dont l'importance est croissante dans les sociétés démocratiques^[20] : écoute, impartialité et respect des personnes en sont les éléments essentiels. Il apparaît en effet que les individus concernés par des décisions prises à leur encontre sont sensibles, aujourd'hui plus qu'hier, à l'attitude qu'ont à leur égard les autorités à l'origine de ces décisions. Cette attitude doit être juste d'un point de vue procédural : les autorités publiques se doivent de prêter attention à la particularité de leur situation, ce qui ne revient pas à adopter leur point de vue. La CNDS s'efforce d'accéder à une telle « légitimité de proximité^[21] ». De fait, les personnes auditionnées expriment souvent leur reconnaissance,

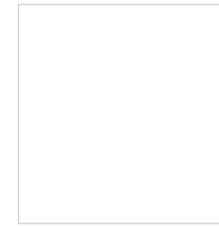
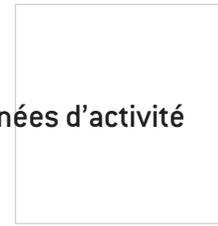
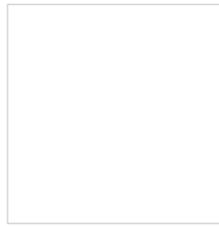
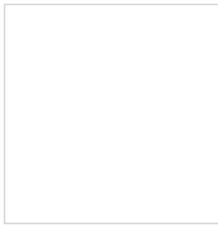
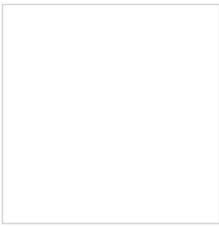
17. Saisine 2005-10 (cf. rapport 2008, p.56).

18. Saisine 2007-130.

19. Avis 2008-144.

20. P. Rosanvallon, op. cit., p.271.

21. Ibid., p.267 et suivantes.



Bilan des huit années d'activité

non seulement pour les effets utiles attachés à une saisine de la CNDS, mais aussi pour la disponibilité de ses membres.

Il y a là un progrès de la démocratie. Chacun peut faire la lumière sur les agissements critiqués et contester librement l'action des forces de sécurité. Les agents eux-mêmes peuvent s'exprimer, notamment sur leurs conditions de travail. C'est souvent le cas pour les surveillants de l'administration pénitentiaire, qui, eux aussi, sont victimes de l'état excessivement vétuste de certains établissements. C'est aussi le cas pour les fonctionnaires de police dont plus d'un regrette la dégradation de leurs rapports avec la population et les conditions matérielles dans lesquelles les personnes sont parfois gardées à vue.

Répondant là encore à des exigences démocratiques, la CNDS a été créée pour rendre plus transparente l'action des forces de sécurité, qui relève de prérogatives régaliennes dont le fonctionnement est en grande partie opaque pour les citoyens. Un « régime de publicité^[22] » s'est ainsi mis en place au fil des années.

Les avis, d'abord publiés dans les rapports annuels, sont désormais consultables en ligne quelques semaines après leur délibération en séance plénière. Les réponses des ministres sont aussi disponibles sur le site de la CNDS. Les rapports et les études mettent en lumière des dysfonctionnements persistants. L'ensemble de ces publications suscite le débat autour de la force publique, au sein de l'administration et de la société civile.

Ces initiatives traduisent une ambition novatrice.

LA NOTORIÉTÉ CROISSANTE DE LA CNDS

Institution originale dépourvue d'un pouvoir de sanction, la CNDS, par le contrôle des comportements inacceptables et par la transparence faite autour de l'action publique, se rapproche des modèles anglo-saxons de « sunshine regulation^[23] » : l'intervention publique obtient des résultats effectifs en se contentant de mettre en lumière des pratiques contraires à l'intérêt public dont les conséquences doivent être tirées par les autorités compétentes. L'audience donnée à ses avis et recommandations est donc capitale pour que son influence soit effective.

■ Une reconnaissance internationale

L'action de la CNDS a été saluée par les organes internationaux de défense des droits de l'homme, qui préconisent une réforme de son fonctionnement destinée à affermir son autorité. Le Comité contre la torture des Nations unies (CAT) a accueilli favorablement la création de la Commission dans une recommandation du 24 novembre 2005. Il a également recommandé d'élargir ses modalités de saisine. Interrogée par le CAT sur le nombre de plaintes relatives à la torture examinées par la CNDS depuis 2001, la Commission a transmis un relevé des dossiers les plus préoccupants qu'elle a traités.

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a insisté, dans son rapport du 15 février 2006 sur le respect effectif des droits de l'homme en France, sur le rôle central de la Commission, institution qui doit être « à tout prix préservée et renforcée ». Il a salué le « travail honnête, objectif et responsable accompli par la CNDS et reconnu du public » et s'est étonné des difficultés financières rencontrées par la Commission. A l'instar du CAT, il a préconisé un élargissement de ses compétences et une augmentation de son budget.

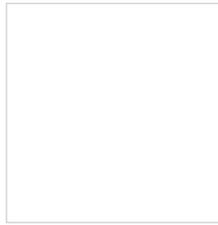
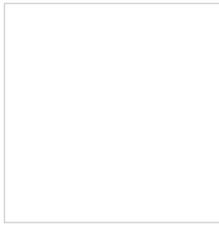
Amnesty International a publié un rapport sur la CNDS et le Défenseur des droits, craignant notamment une remise en question des pouvoirs de la Commission si une intégration dans la nouvelle institution était prévue^[24].

Un rapport de mission internationale menée en France en mars 2009 et publiée en juin 2009, sous l'égide de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme

22. Fabien Jobard, in *Police & Co*, 21 mai 2008.

23. Selon les termes mentionnés par le Conseil d'Etat, in rapport 2001 sur les AAI [p.291].

24. Amnesty International Royaume-uni, *La CNDS et le Défenseur des droits*, novembre 2008.



Bilan des huit années d'activité

(FIDH) et de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT), contient notamment la recommandation suivante (p. 84) : « Renforcer le mandat de la CNDS en prévoyant notamment qu'elle dispose de la possibilité d'émettre des avis contraignants et des ressources financières plus importantes. »

La Commission a par ailleurs pris contact avec les institutions équivalentes existant à l'étranger. Un colloque intitulé « Approche internationale de la déontologie policière » a ainsi été organisé à son initiative en octobre 2006 avec des représentants européens et canadiens. Moment important d'échanges et de réflexions sur les pratiques de chaque pays, cette rencontre a mis en relief le poids important des commissions de contrôle de la déontologie policière à l'étranger, souvent plus lourd que celui de la CNDS en France.

■ Une action de plus en plus relayée par la société civile

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), dans son avis sur le projet de loi instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, adopté le 20 septembre 2007, souligne que « le choix d'un organe unique ne doit pas remettre en cause la responsabilité ou diluer les moyens des institutions spécialisées existantes et qui ont fait leur preuve en terme d'efficacité, notamment la CNDS » ; elle insiste également sur l'importance du « maintien de la CNDS, dont la légitimité augmente d'année en année » et « souligne la nécessité de renforcer [son] indépendance et [son] effectivité en lui donnant les moyens indispensables à son fonctionnement. »

L'implication croissante des associations renforce l'action de la Commission. En amont : les associations de défense des droits de l'homme ou de soutien aux étrangers renseignent et assistent au quotidien les personnes victimes de manquements, qui ne disposent pas toujours des informations nécessaires pour saisir la CNDS. Ne connaissant pas la Commission ou n'étant pas en mesure de la saisir, elles sont assistées dans leurs démarches. Les associations s'adressent également aux parlementaires pour leur demander de soumettre des affaires à la CNDS en usant de leur droit de saisine d'office. Connaissant bien les problèmes de terrain, elles peuvent aussi apporter à la Commission un éclairage utile au traitement des dossiers. En aval : les associations reprennent de plus en plus les avis et recommandations de la CNDS à l'appui de leur dénonciation des comportements et situations contraires aux droits de l'homme et au respect de la dignité humaine.

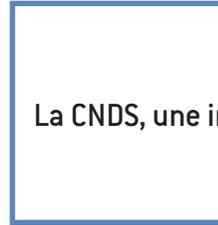
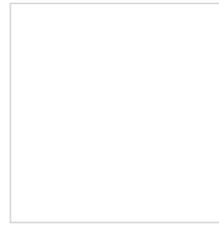
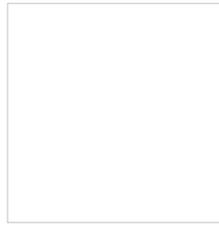
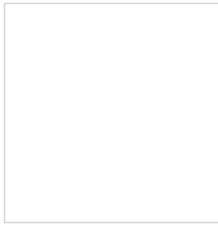
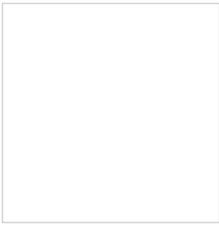
Le soutien du milieu associatif à la Commission a déjà eu l'occasion de s'exprimer avec force. Ce fut le cas en 2005, lorsque les crédits de la CNDS ont été gelés : de nombreuses associations ont alors manifesté publiquement leur inquiétude de voir le fonctionnement normal de la Commission menacé.

Les médias jouent aussi un rôle important pour donner aux avis de la Commission une publicité suffisante. Dans la mesure où la CNDS dispose principalement d'un pouvoir de dénonciation et de recommandation, il est nécessaire que les médias se fassent l'écho de ses avis. C'est une condition essentielle de l'efficacité de son travail. Outre les affaires médiatisées avant même que la commission ne soit saisie, les manquements pointés par celle-ci sont régulièrement mentionnés dans la presse. Il en est ainsi par exemple des avis sur des modalités d'interpellation et de garde à vue, sur les conditions de détention des étrangers ou sur la situation des établissements pénitentiaires.

Il est en revanche regrettable que la communication autour des recommandations émises par la Commission soit si limitée. De ce point de vue, des avancées sont nécessaires.

L'augmentation du nombre de saisines, la notoriété croissante rencontrée par les avis et les recommandations de la Commission, le soutien de la société civile signalent l'affirmation d'une « magistrature d'influence ». Ne pouvant donner des ordres à l'administration, à l'instar du pouvoir hiérarchique, mais ne dispensant pas non plus de simples conseils, la CNDS est bien une « autorité⁽²⁵⁾ » dont les recommandations doivent retenir toute l'attention des administrations concernées. Indépendance et collégialité sont au service d'une légitimité d'impartialité qui s'est construite au fil des années.

25. Selon les termes de P. Rosanvallon, op. cit., p.161.



La CNDS, une institution fragile

La CNDS, une institution fragile

L'autorité de la Commission bute sur un manque de moyens récurrent et une insuffisante reconnaissance de son action qui appellent des réformes.

UN FONCTIONNEMENT IMPARFAIT

La CNDS s'est rapidement heurtée à des difficultés de fonctionnement. Elle souffre avant tout d'un manque de moyens humains et financiers qui affecte son travail et son influence. Le mode de saisine de la Commission est aussi en cause, même si les avis sur l'opportunité d'une saisine directe sont divergents.

■ Un manque de moyens handicapant

Le budget, figurant dans l'action « Défense des droits et protection des libertés » du programme « Direction de l'action du gouvernement » et rattaché au Premier ministre, s'élève à un peu moins de 730 000 euros pour l'année 2008. Les crédits de paiement prévus dans la loi de finances pour 2009 s'élèvent à un peu plus de 780 000 euros.

Dès sa création, la CNDS disposait de moyens financiers et surtout humains trop faibles. Les premières années d'activité ont donc été très difficiles. De 2001 à 2006, le personnel administratif ne comprenait que trois personnes à temps plein. Il est maintenant de sept. Ce très faible budget n'a pas non plus évolué au regard du nombre croissant des saisines : en 2002, la CNDS enregistrait 40 affaires et était dotée d'environ 450 000 euros, alors qu'elle en a enregistré 152 en 2008, près de quatre fois plus.

Évoquée dans un rapport parlementaire^[26], l'insuffisance des crédits budgétaires de la CNDS a même été à l'origine d'une crise en 2005, année au cours de laquelle ils ont été gelés. Les réactions relayées par la presse, des parlementaires, des associations et des organismes internationaux ont été suivies d'une restauration des crédits initiaux.

26. Rapport de M. Patrice Gélard sur les autorités administratives indépendantes, 15 juin 2006, dont la recommandation n° 17 préconisait d'envisager une « réévaluation progressive des moyens financiers alloués » à certaines autorités administratives indépendantes, dont la CNDS.

Une augmentation des moyens humains a été indispensable. Actuellement, quatre rapporteurs adjoints dont deux à temps plein sont au service de la CNDS. La faiblesse du budget demeure handicapante en ce qu'elle met en question la capacité d'action et l'indépendance de la CNDS. Alors que son audience s'accroît constamment, et avec elle le nombre de saisines, elle souffre d'une insuffisance du volume d'emplois mis à sa disposition. Ainsi, chacun des rapporteurs adjoints est en permanence en charge d'une cinquantaine de dossiers en cours d'instruction. Le manque de moyens a également pour conséquence un allongement de la durée de traitement des dossiers, qui s'élève aujourd'hui en moyenne à environ un an^[27]. La CNDS perd en efficacité et en réactivité, qualités essentielles à son affirmation comme autorité au service des citoyens.

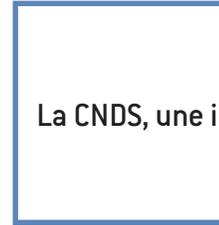
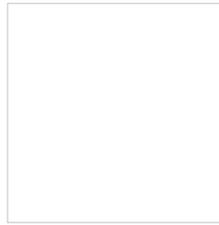
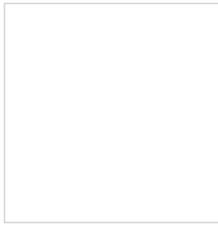
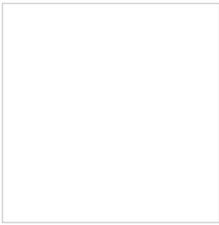
L'insuffisance du budget est également frappante au regard des moyens dont disposent dans les autres pays les instances de contrôle similaires. Par exemple, l'Ombudsman de la police, en Irlande du Nord, est assisté d'une centaine de collaborateurs. Les autres autorités administratives indépendantes compétentes pour les questions de droits fondamentaux disposent également d'un budget nettement plus important. A titre de comparaison, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est doté d'un budget d'environ 3 millions d'euros et de 18 emplois à temps plein, pour l'année 2009. La HALDE dispose d'environ 12 millions d'euros et de 82 emplois à temps plein.

L'augmentation des moyens humains s'impose en priorité. Une procédure allégée et accélérée de classement pourrait être également envisagée afin de permettre aux rapporteurs de se concentrer sur les affaires les plus difficiles et les plus sensibles. Dans le cas où une saisine directe serait mise en place, une augmentation des moyens serait encore plus nécessaire, pour ne pas dire vitale.

■ Faut-il changer le mode de saisine de la CNDS ?

Les critiques adressées à l'encontre du mode de saisine de la CNDS sont fréquentes. Les organisations internationales, notamment le Commissaire européen aux droits de l'homme et le Committee against torture, rejoignent les associations pour demander un élargissement de la faculté de saisir la Commission. Selon ces critiques, le filtre parlementaire ferait « écran » entre les citoyens et la Commission. Il constituerait un obstacle

27. L'instruction peut toutefois être aussi ralentie par la lenteur des autorités judiciaires ou administratives lorsque celles-ci sont sollicitées par la Commission pour la communication de pièces nécessaires à l'étude des dossiers.



La CNDS, une institution fragile

au bon fonctionnement d'une institution encore trop difficile à atteindre pour nombre de personnes, en particulier les moins bien informées et les plus démunies (par exemple les étrangers). Le choix fait par un parlementaire de saisir la CNDS ne va pas non plus de soi : députés et sénateurs peuvent être réticents à mettre en cause le comportement des forces de sécurité de leur circonscription. En témoigne une affaire récente : ayant saisi la Commission à propos de faits qu'il estimait suffisants pour faire l'objet d'une enquête, un député-maire se considérait légitimement comme « l'interface et le relais » de ce qui lui avait été rapporté. Selon le quotidien qui s'en est fait l'écho, il aurait reçu « une salve de critiques de la part des autorités policières locales et des représentants de l'Etat ^[28] ». De telles pressions, qui existent sans aucun doute, menacent le fonctionnement de la Commission et plaident en faveur d'une réforme du mode de saisine.

Plusieurs changements sont envisageables. Instaurer une auto-saisine permettrait de ne pas laisser sans réaction une affaire importante. Une saisine par les associations éviterait à ces dernières, souvent très bien informées, de demander à un parlementaire d'être leur intermédiaire. Mais le changement le plus important et le plus attendu par nombre d'acteurs nationaux et internationaux est sans aucun doute le passage d'une saisine indirecte à une saisine directe de la Commission par toute personne intéressée. L'argument a également été présenté par le garde des sceaux à l'appui du projet de création du Défenseur des droits. La révision constitutionnelle de 2008 a entériné la saisine directe de cette nouvelle autorité indépendante.

Les arguments en faveur de ce changement ne manquent pas de poids. Une saisine directe de la CNDS par les particuliers changerait profondément la place de l'institution : plus proche des citoyens, plus accessible et plus réactive, elle verrait probablement son audience et sa notoriété croître, en même temps que le nombre de saisines. De fait, chaque année des personnes contactent directement la CNDS sans passer par l'intermédiaire d'un parlementaire et ne donnent pas suite à leur démarche après les informations qui leur sont données par la Commission ou le font trop tardivement pour pouvoir agir dans les délais impartis (un an après la survenance des faits). De même, il arrive que des étrangers soient reconduits hors du territoire français sans avoir pu saisir la Commission par l'intermédiaire d'un parlementaire avant leur éloignement. Une

institution directement accessible s'insère plus aisément dans la vie sociale et gagne par là plus de poids.

Le basculement vers une saisine directe de la Commission, si celle-ci ne devait pas être remplacée par le Défenseur des droits, serait pourtant lourd de conséquences. Différentes objections à cette réforme peuvent être retenues.

Mettre en place une saisine directe n'est pas envisageable si les moyens dont dispose la Commission ne sont pas augmentés de manière substantielle. Dans les autres pays (Grande-Bretagne, Canada...), les organes indépendants de contrôle de la police qui sont saisis directement par les citoyens disposent de moyens bien plus importants. Le filtre parlementaire n'empêche pas la CNDS de prendre du retard dans le traitement des saisines ; inutile de dire que la forte progression du nombre de saisines occasionnée par un tel changement nécessiterait beaucoup plus de crédits et de personnel. Le passage à une saisine directe à moyens constants ou peu changés risquerait de « tuer » la Commission. La qualité de son travail, que seul un examen approfondi des dossiers rend possible, s'en ressentirait gravement, au point de transformer la CNDS en un « bureau des plaintes » dont l'utilité serait alors compromise.

La mise en place d'une saisine directe ne saurait suffire pour permettre aux personnes d'exercer pleinement leurs droits. Il n'est guère utile de pouvoir saisir directement la CNDS si on ne connaît pas la CNDS... Le problème n'est donc pas seulement lié au mode de saisine : il touche aussi à la notoriété de la Commission, à la connaissance et à la reconnaissance de son existence et de son utilité.

UNE AUTORITÉ FRAGILE QUI PEINE À S'IMPOSER DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL

Dénonçant les dérives des services de sécurité, l'action de la CNDS s'inscrit dans des rapports de force, alors qu'elle n'a pas les moyens de faire prévaloir les conclusions de ses missions. Entre coopération et confrontation, les interactions entre la Commission et les autres institutions peuvent et doivent être améliorées. De ce point de vue, une augmentation des pouvoirs de la CNDS n'est pas nécessaire, même si certaines prérogatives pourraient être utilement confortées.

28. Le journal de Saône et Loire, 30 avril 2009.



■ Un difficile positionnement institutionnel

La CNDS entretient des rapports quotidiens avec les services judiciaires, l'administration, mais aussi d'autres autorités administratives indépendantes.

Si la loi du 6 juin 2000 précise que la Commission respecte les prérogatives de l'autorité judiciaire (article 1^{er}), son action tend aussi à pallier les défaillances du contrôle exercé par les parquets et les juges sur les forces de sécurité. L'imbrication entre action judiciaire et saisine de la CNDS est forte, tout comme les potentiels mésententes et conflits. Respectant l'autorité de la chose jugée (ce qui la conduit à ne pas se prononcer sur des faits sur lesquels la justice a statué), la Commission n'en est pas moins conduite parfois à émettre des avis sur des comportements qui auraient pu être sanctionnés par le parquet, en tant qu'autorité de direction impliquant un contrôle de la police judiciaire. En dépit du rôle positif que peut jouer la CNDS, quand elle relance des affaires ou apporte des nouveaux faits, la coopération avec l'institution judiciaire n'est pas suffisante. Les magistrats sont parfois réticents à communiquer les pièces nécessaires pour que la CNDS puisse exercer ses pouvoirs d'investigation, ce qui retarde le traitement des dossiers et peut être préjudiciable tant au requérant qu'aux fonctionnaires ou militaires concernés. La communication peut aussi être incomplète. Le rapport spécial publié le 2 décembre 2008⁽²⁹⁾ le montre bien : la Commission y regrette l'absence de réponse du procureur aux demandes réitérées de communication de pièces. Dans cette affaire, le parquet avait d'ailleurs soutenu les agents mis en cause par la CNDS, preuve supplémentaire que la coopération et l'échange d'informations devraient être améliorés.

Les parquets sont peu enclins à s'appuyer sur le travail de la Commission dans le cadre de leur contrôle de la police judiciaire. Les « plaintes croisées » sont emblématiques de ces difficultés : les procédures pour outrages et rébellions⁽³⁰⁾ sont plus rapidement conduites que celles concernant les plaintes contre les agissements des forces de sécurité. Autres sources de tension, les actions en dénonciation calomnieuse – heureusement rares – exercées par des agents de sécurité contre des personnes à l'origine d'une saisine de la Commission sont traitées par la justice avant que la procédure suivie devant la CNDS ne soit achevée. Bien que la Commission ait demandé de différer le

traitement de ces plaintes ou en tout cas de tenir compte des informations qu'elle a recueillies, ces appels n'ont pas été entendus pour des motifs peu convaincants. Cela nuit à la qualité de l'enquête menée à la Commission, en portant atteinte à la liberté de parole des plaignants ou témoins. Ce fut ainsi le cas dans l'affaire ayant donné lieu au rapport spécial publié le 18 janvier 2009.

Les rapports avec l'administration, insuffisamment développés, sont marqués par des réticences. S'agissant des suites données aux avis et recommandations, la Commission n'exige certes pas des ministres qu'ils se rangent à son point de vue. Mais d'une manière générale, les critiques formulées par un organe extérieur sont mal acceptées, les ministres étant enclins à protéger leur administration. Leurs réactions aux avis paraissent souvent marquées par l'indifférence ou l'opposition. Les délais de réponse dépassent en général les deux mois prévus. Les avis demandant des sanctions disciplinaires sont peu suivis. Les suites de l'avis ayant donné lieu au rapport spécial publié le 2 décembre 2008 sont emblématiques de ce problème : en réponse aux manquements graves relevés par la Commission, les fonctionnaires mis en cause ont été peu inquiétés. L'un s'est vu infliger une mesure d'exclusion temporaire de cinq jours avec sursis, deux autres ont fait l'objet d'une simple lettre d'observations.

La CNDS a salué à plusieurs reprises l'édiction de textes faisant suite à ses recommandations. Mais la persistance des manquements dans les domaines faisant l'objet d'un encadrement normatif strict (par exemple les gardes à vue⁽³¹⁾) montre qu'il ne suffit pas de modifier les règles pour prévenir de tels agissements. Bien souvent, c'est un changement des pratiques qui s'impose. Cela requiert une plus grande attention à la déontologie dans la formation et l'encadrement des agents de sécurité, qui nécessite un partenariat renforcé avec la CNDS. Des événements dramatiques se reproduisent parfois alors qu'ils devraient et pourraient être évités. Ce fut le cas en 2003 avec la mort par asphyxie d'étrangers reconduits à la frontière, les agents de la police aux frontières ayant eu recours à des « gestes techniques professionnels d'intervention » (GTPI) mal maîtrisés (notamment la technique consistant à maintenir la personne pliée en avant, sa tête se trouvant au niveau de ses genoux⁽³²⁾).

29. Rapport spécial dans le dossier 2007-23, publié au J.O. du 2 décembre 2008, disponible sur www.cnds.fr.

30. Avec la procédure des comparutions immédiates.

31. Le rapport 2005 de la CNDS soulignait ainsi que la circulaire du 11 mars 2003 restait insuffisamment appliquée (p.14), ce qui est encore le cas aujourd'hui.

32. Avis 2003-4.



La CNDS, une institution fragile

Les suicides en prison concernent de nombreuses affaires dont la Commission a à connaître. L'argument, repris par le ministre, selon lequel les jeunes commettent des tentatives de suicide afin d'attirer l'attention des surveillants et d'exercer une sorte de chantage tend à exonérer les responsables des manquements constatés et risque de légitimer une attention insuffisante à la situation des jeunes détenus^[33]. La formation des agents doit être adaptée pour prévenir, dans la mesure du possible, la survenance de tels drames.

Ces réticences, alimentées par de fortes pressions syndicales, peuvent expliquer la création d'un commissaire du gouvernement en 2007, chargé de développer le point de vue de l'administration au cours des débats de la Commission en séance plénière. Si cette réforme a pu être perçue en son temps comme une atteinte à l'indépendance de la CNDS et un obstacle à son action, elle s'est finalement avérée utile, les qualités personnelles du commissaire choisi y ayant grandement contribué. Donnant un point de vue moins « désincarné », selon ses propres propos, le commissaire du gouvernement n'est pas « l'œil » de l'administration ; son apport, que la Commission est libre de prendre ou non en compte dans la rédaction des avis, enrichit les débats. Le commissaire du gouvernement joue également le rôle de relais avec l'administration, notamment quand la Commission attend des ministres une réponse à ses avis. Sa présence contribue ainsi à asseoir la crédibilité de l'institution auprès de l'administration.

Cela doit encourager la CNDS et l'administration à favoriser les échanges, les communications écrites n'étant pas suffisantes. Les membres de la Commission pourraient rencontrer régulièrement les ministres ou les directeurs d'administration centrale. De la même manière, les rapports avec les inspections générales sont insuffisants, quoique s'effectuant le plus souvent en de bons termes. L'opinion exprimée dans le texte ci-joint en annexe par le directeur général de la police nationale, où ce dernier évoque « l'indispensable collaboration de nos deux institutions en vue de la promotion des valeurs déontologiques », va dans un sens favorable à des rencontres régulières entre membres de la CNDS et responsables des différents services^[34]. Il serait également souhaitable de renforcer les contacts avec les organisations syndicales représentatives des forces de sécurité.

33. Cf. l'avis 2008-21 et l'étude « Les mineurs en présence des forces de sécurité », Rapport 2008, p.67.

34. Cf. lettre du 11 mai 2009 en annexe.

La Commission a aussi été amenée à développer ses relations avec d'autres autorités administratives indépendantes. Certaines exercent des missions complémentaires à celles de la CNDS. La HALDE, le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants sont parfois saisis d'affaires relatives aux agissements de forces de sécurité. Ces trois autorités peuvent désormais saisir la Commission directement, la loi du 6 juin 2000 ayant été modifiée en ce sens (article 4). De fait, en 2008, ces institutions sont à l'origine de 19 saisines (pour un total de 152). Les progrès de la coopération avec le Défenseur des enfants méritent d'être soulignés. Les rapports avec la HALDE et le Médiateur sont moins nombreux.

La coopération s'impose encore plus avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, les compétences de ce dernier étant proches de celles de la CNDS. Une convention organisant leurs rapports a ainsi été signée, prévoyant notamment la répartition de leurs tâches respectives et des échanges réguliers d'informations.

■ Renforcer les pouvoirs de la CNDS ?

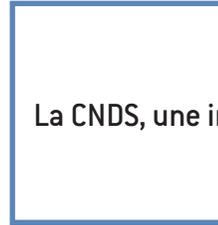
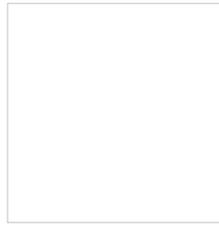
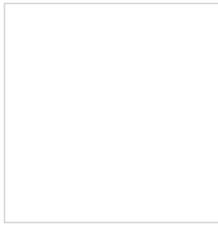
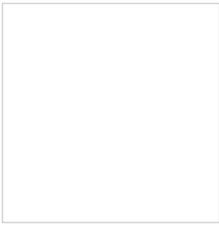
Il est fréquent d'entendre les organismes internationaux et les associations de défense des droits de l'homme demander une augmentation des pouvoirs de la CNDS^[35]. Cela part d'un constat simple : la Commission formule des avis et des recommandations non contraignants, ce qui peut paraître très insuffisant pour faire cesser les atteintes aux droits fondamentaux. D'autres autorités indépendantes ont des pouvoirs plus étendus^[36].

Les pouvoirs d'enquête de la Commission pourraient être utilement renforcés. La possibilité de mener des visites, inopinées ou non, se heurte à des résistances de l'administration qui traduisent une méconnaissance des pouvoirs de la CNDS ou une réticence à les voir s'exercer. Une affaire récente l'a montré clairement. Alors même que le président de la Commission avait prévenu les autorités compétentes, il n'a pas été possible, en violation de la loi du 6 juin 2000, d'effectuer^[37] une visite d'un détenu hospitalisé.

35. A titre d'exemple, le récent rapport d'Amnesty International sur la CNDS et le Défenseur des droits propose de doter la Commission de nouveaux pouvoirs : diriger une enquête menée par une des inspections générales, ordonner l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

36. Le Médiateur de la République peut adresser des injonctions à l'administration et même engager des poursuites disciplinaires à l'égard d'un agent, en cas d'inexécution d'une décision de justice. La HALDE est dotée de pouvoirs d'enquête étendus (possibilité de perquisitions notamment) et peut proposer une transaction pénale.

37. Cf. l'avis 2009-23, dans lequel la Commission a condamné cette entrave à son droit de visite qui pourrait constituer une infraction pénale, en vertu des dispositions de la loi du 6 juin 2000 ; l'avis a été transmis au parquet de Créteil.



La CNDS, une institution fragile

A l'instar du CPT, les visites sans autorisation préalable pourraient être le mode d'action normal de la CNDS. Il faudrait pour cela que la loi énonce plus précisément les obligations incombant aux autorités administratives et apporte ainsi plus de garanties au pouvoir d'enquête de la Commission. Les agents de l'administration devraient également être mieux informés de ces pouvoirs (par des actions de formation appropriées et/ou par une campagne d'information).

Il n'est en revanche ni possible ni souhaitable de doter la CNDS d'un pouvoir de sanction. Les attentes sont pourtant fortes ; en témoigne un reportage d'un journal télévisé récemment diffusé à propos des « bavures » policières, qui, présentant le travail de la Commission, s'achevait sur une note pessimiste en remarquant que peu d'avis sont suivis de sanctions. Toutefois, l'exercice du pouvoir disciplinaire est une prérogative de l'administration qu'une autorité indépendante ne peut se voir attribuer qu'à titre exceptionnel. L'existence d'un tel pouvoir contribuerait à accroître la confusion autour du rôle de la Commission, souvent perçue comme un doublon de la justice ou des autorités hiérarchiques. Ce serait en outre redondant, des sanctions disciplinaires et pénales existant déjà, et très mal accepté par les agents de sécurité, qui ont le sentiment d'être très contrôlés et sanctionnés. Enfin, les témoignages risqueraient d'être encore moins spontanés, et des recours abusifs seraient à craindre.

Doter la CNDS d'un pouvoir normatif est une piste envisageable, mais cela n'est pas nécessaire, et il faudrait adapter les moyens à une telle évolution. A l'instar de son homologue anglais, le Police Complaints Authority, la CNDS pourrait disposer du pouvoir d'édicter des règles contraignantes pour l'administration. Cela lui permettrait de mettre directement en œuvre ses recommandations au lieu d'attendre les suites qui leur sont éventuellement données par les ministres. Mais cette importante modification des prérogatives de la Commission changerait la nature des décisions prises : celles-ci seraient susceptibles d'être contestées en justice, ce qui nécessiterait une adaptation des moyens de la CNDS. La Commission n'a d'ailleurs pas été créée dans ce but. Certes une telle évolution a pu être constatée pour d'autres AAI (la CNIL par exemple), mais elle n'apparaît pas comme une nécessité s'agissant de la CNDS, et ce d'autant plus que l'édiction de normes ne suffit pas pour prévenir les manquements.

UN MANQUE DE NOTORIÉTÉ

Les citoyens, au service desquels la CNDS a été instituée, ignorent souvent son existence et son utilité. Objet institutionnel mal identifié, car difficilement identifiable, la CNDS souffre d'un manque de visibilité qui entraîne méconnaissance et incompréhension.

■ Réticences et préjugés affectent les relations entre CNDS et agents de sécurité

Les agents ne connaissent pas, ou connaissent mal, la Commission. Interrogés à ce sujet lors de leur passage à la CNDS, ils avouent fréquemment n'en avoir jamais entendu parler. Quand ils connaissent son existence, ils la confondent souvent avec un organe disciplinaire. Il est vrai que le positionnement de la Commission n'est pas très clair au premier regard. Cela rend d'autant plus nécessaire qu'il en soit fait régulièrement mention dans les périodes de formation des agents. Un fonctionnaire ne doit pas ignorer l'existence d'une autorité créée par la loi pour le contrôler.

Les membres constatent parfois une réelle hostilité envers la CNDS. Plusieurs arguments sont avancés pour justifier leur rejet de l'institution. Est contestée l'idée même d'une autorité extérieure à l'administration, enquêtant en toute indépendance et demandant si nécessaire des sanctions. Il s'agit là d'un réflexe corporatiste peu surprenant. Il est souvent ajouté que la CNDS n'est pas un acteur impartial. Elle prendrait parti pour les victimes et ferait comparaître les agents de sécurité comme des accusés. Exprimant un sentiment partagé, sans doute, par d'autres, un fonctionnaire de police a pu dire que « la CNDS instruit à charge ». La Commission a également été critiquée au motif qu'elle ne comprendrait pas « les problèmes du terrain ». Son contrôle serait abstrait, déconnecté des réalités du métier, et donc illégitime et irréaliste. Enfin, le travail de la CNDS contribuerait à décrédibiliser les forces de sécurité : dénoncer les manquements à la déontologie reviendrait à affaiblir leur autorité, la Commission condamnant l'ensemble des policiers à partir de cas isolés.

Ces prises de position s'expriment parfois de manière passionnée, pour ne pas dire déplacée. Certains fonctionnaires sont manifestement outrés d'être convoqués devant la Commission pour y rendre des comptes. Certains communiqués syndicaux sont parfois virulents. Il est d'ailleurs désolant de constater que la CNDS est continuellement critiquée sans qu'aucune attention sérieuse ne soit portée aux textes qu'elle publie. A ceux qui s'insurgent contre ses prises de position, résultats de débats destinés à éviter



La CNDS, une institution fragile

la partialité, la Commission ne peut que recommander de lire ses rapports sans préjugés. Ils constateront eux-mêmes que la CNDS n'est pas partisane, mais constitue une autorité indépendante dont les avis révèlent un souci constant d'impartialité.

Les critiques adressées à la Commission résultent souvent d'une mauvaise compréhension de sa nature et de son rôle. À propos de son manque d'impartialité, il convient de rappeler que seuls 60% des saisines reconnues recevables conduisent à la constatation et à la critique d'un manquement. La CNDS ne prend pas parti pour les victimes. Elle s'efforce de reconnaître les témoignages mettant en cause abusivement les personnels de sécurité et ne se laisse pas tromper par des saisines manifestement infondées. Ses membres n'ont aucune animosité contre les forces de sécurité. En aucun cas les fonctionnaires auditionnés ne sont des « accusés » quand ils viennent s'exprimer devant la Commission. L'argument selon lequel les forces de sécurité seraient décrédibilisées par les avis rendus ne tient pas non plus. Ce sont plutôt les manquements aux règles déontologiques de certains agents qui peuvent avoir cet effet. La CNDS a été créée pour prévenir les manquements et rétablir ainsi une légitimité qui est minée par certains agissements. Aucun jugement sur l'ensemble d'une profession n'est formulé. Jamais la CNDS n'a prétendu qu'il convenait d'appliquer à l'ensemble des fonctionnaires de sécurité les manquements reprochés à quelques uns. La Commission dénonce des comportements individuels, qui trouvent eux-mêmes leur origine, souvent, dans des problèmes d'organisation. Les membres de la CNDS veulent assurer un fonctionnement irréprochable des forces de sécurité. Ils savent que la majorité de la profession applique au quotidien les principes dont ils contrôlent le respect, et n'ont aucunement l'intention de laisser penser le contraire. Mais cela ne les empêche pas de dénoncer ce qui mérite de l'être. Enfin, la CNDS s'efforce de prendre en compte les réalités du terrain, la présence d'un ancien fonctionnaire de police, du commissaire du gouvernement, mais aussi de magistrats, dont plusieurs ont exercé les fonctions de procureur de la République, étant essentielle. Certains imaginent que les membres de la CNDS jugent abstraitement les fonctionnaires, sans faire l'effort de se mettre à leur place au moment des faits. Ce n'est évidemment pas le cas : s'ils sont plus ou moins sévères, selon leur expérience et leur tempérament, à aucun moment ils n'oublient les données de fait qui ont conditionné les agissements en cause. À l'inverse, il est facile de fermer les yeux sur des pratiques au motif que, « sur le terrain », il était impossible de faire autrement : ce n'est pas parce qu'une intervention est toujours difficile que les membres de la Commission doivent s'interdire de critiquer les comportements portés à leur connaissance. Les difficultés du terrain ne peuvent pas tout justifier. Un tel constat, élémentaire, mérite d'être rappelé.

La Commission n'a certes pas vocation à être « aimée » : il est toujours difficile pour le contrôleur d'être apprécié de ceux qu'il contrôle. Mais il n'est pas sain que ses rapports avec les fonctionnaires soient parfois marqués par la méconnaissance, l'hostilité ou encore la crainte, car cela n'incite pas suffisamment les agents à améliorer leurs pratiques. Le but du travail de la CNDS est pourtant clair : partant du principe que le respect s'obtient par des comportements respectables, elle tend à asseoir l'autorité des forces de sécurité. C'est pourquoi les relations entre la CNDS et les agents doivent être plus sereines et apaisées.

Un travail irréprochable d'impartialité et une meilleure communication sont essentiels. La formation initiale et continue doit réserver une place significative à la présentation de la CNDS, ce que des interventions fréquentes favorisent d'ores et déjà. Mais les fonctionnaires doivent comprendre, avant tout, que l'existence de la Commission trouve des justifications dans les principes fondamentaux de l'Etat de droit. Dans une démocratie, il est normal que les personnels de sécurité soient tenus de rendre des comptes sur l'usage qu'ils font de la force. La Commission a conscience qu'ils exercent un métier très difficile et très contrôlé. Elle n'ignore pas qu'ils sont souvent amenés à s'expliquer sur leurs actes, alors même qu'ils n'ont pas forcément l'impression d'avoir failli à leurs devoirs. Mais l'intensité et la multiplicité des contrôles sont à la mesure du pouvoir qu'ils détiennent.

Les citoyens ne se sont pas encore « appropriés » l'institution

Le mode de saisine de la Commission, le devoir de réserve de ses membres et le manque de moyens dont elle souffre expliquent son manque de notoriété auprès de la population. Quand ils connaissent la CNDS, certains plaignants attendent d'elle une sanction ou une réparation pour le manquement dont ils estiment être victimes ou des interventions dans des domaines qui échappent à sa compétence, par exemple le fonctionnement des services judiciaires. La CNDS est certes mieux connue des associations, des avocats et des travailleurs sociaux. Mais force est de constater l'insuffisante information des citoyens sur son existence et ses missions. D'une manière générale, cela est aussi dû à un défaut de visibilité du paysage institutionnel et à la nature originale de la Commission.

Des problèmes récurrents en découlent. Ainsi, les saisines relatives à certaines régions sont très rares, voire inexistantes (notamment l'Outre-mer et la Corse). Ces disparités géographiques sont un facteur d'inégalité entre les populations selon leur



La CNDS, une institution fragile

lieu de résidence. De plus, des domaines d'activité sont très faiblement contrôlés par la Commission. C'est le cas des agents des sociétés de sécurité privée qui font en moyenne l'objet d'une saisine chaque année, constat regrettable au regard des objectifs de la loi du 6 juin 2000 : l'ambition d'unifier le contrôle des forces de sécurité, désormais en partie privées, n'a pas été atteinte.

La CNDS est parfois connue sans que son utilité soit reconnue. Certaines personnes victimes de possibles manquements sont informées de l'existence de la Commission mais ne voient pas l'intérêt de porter l'affaire à sa connaissance⁽³⁸⁾. La CNDS est souvent saisie de façon subsidiaire, quand la justice n'a pas donné suite à une plainte et en lui prêtant des pouvoirs qu'elle ne détient pas. Ces méprises n'empêchent pas la Commission d'accomplir sa mission. Mais elles montrent que les citoyens ne se sont pas encore appropriés l'institution. C'est là une condition nécessaire à une implantation durable sur le terrain de la protection des libertés. D'une manière générale, les AAI ne contribueront au développement de la démocratie que si elles deviennent « socialement appropriables » et ne joueront leur rôle que si elles ne sont pas perçues comme des comités de sages ou d'experts « retirés sur leur Olympe⁽³⁹⁾ ».

Il existe pourtant de fortes attentes s'agissant de la protection des libertés. Certes, le contexte social actuel est marqué par une importante demande de sécurité. Mais la question des manquements à la déontologie suscite aussi l'adhésion de la population, qui supporte de moins en moins qu'une autorité investie du pouvoir de contrainte abuse de ses prérogatives. La sensibilité de l'opinion à ces enjeux traduit peut-être autant un esprit civique qu'une critique désormais systématique de l'autorité. Elle signale en tout cas que le travail de la CNDS, pour peu qu'il soit mieux connu, recueillerait le soutien des citoyens.

■ La CNDS doit mieux faire connaître son action

A ses débuts, la Commission a choisi la discrétion, pensant éviter de susciter l'hostilité de l'administration et permettre la mise en place de conditions favorables à son bon fonctionnement : sur des dossiers aussi sensibles que ceux dont elle était saisie, une trop grande publicité autour de ses avis aurait pu conduire à des tensions insurmontables. La CNDS évitait ainsi de mettre trop en avant son travail. A ces contraintes originelles, aujourd'hui

moins présentes, s'ajoute la difficulté de communiquer sans se départir d'une nécessaire pondération. Sur des thèmes qui peuvent être facilement traités sur le mode du « sensationnel », il est malaisé de communiquer tout en conservant les vertus d'équilibre et de mesure auxquelles les membres de la CNDS sont légitimement attachés.

Mais celle-ci a besoin du soutien de l'opinion, car son influence dépend de l'audience qu'elle reçoit. C'est pourquoi elle doit communiquer plus : par des actions sur les lieux de formation des agents, à destination de tous et pas uniquement des gradés, par la mise en place d'affiches dans les commissariats, par le lancement de campagnes d'information, par des interventions dans les médias. Toutefois, ces mesures nécessitent une augmentation des moyens, et donc une réelle volonté politique.

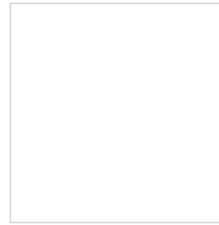
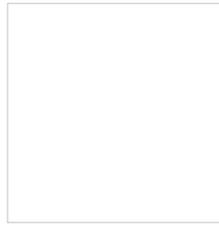
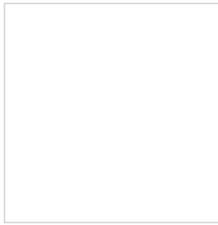
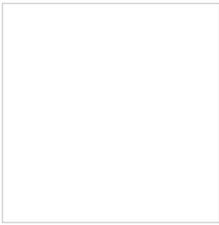
La France est un pays traditionnellement doté d'une administration puissante, parfois réticente à rendre des comptes sur son action. La création de la CNDS va à l'encontre de cette tendance naturelle d'un Etat, qui « goûte ainsi fort peu les initiatives des citoyens qui [...] ont recours aux autorités administratives indépendantes ouvertes à leur saisine ou encore réclament une plus grande transparence de ses méthodes et de ses actions⁽⁴⁰⁾ ». De ce point de vue, cette création est bien une avancée. Les huit années passées ont vu la Commission mettre en lumière les entorses faites à l'Etat de droit et s'affirmer comme un acteur essentiel de la réforme de l'action publique dans le domaine de la sécurité.

Cette avancée ne s'est pas faite sans difficultés. La CNDS est peu soutenue par les autorités publiques. Qui, de l'administration mise en demeure de s'expliquer, des autorités judiciaires, dont la CNDS supplée parfois la faible implication dans certains contrôles, ou des agents de terrain, dont les comportements inacceptables sont dénoncés, pourrait la soutenir sans réserve ? Plus profondément, cela laisse penser que l'Etat ne s'est pas encore « approprié » la Commission : cette dernière apparaît trop comme une institution dont on se méfie, et pas assez comme un partenaire au service d'une plus grande légitimité des forces de sécurité.

38. Le rapport précité d'Amnesty International donne un exemple à ce sujet, p.11.

39. P. Rosanvallon, op.cit., p.166 ; comme le relève l'auteur, cela plaide en faveur d'une saisine directe.

40. R. Badinter, Colloque « Approche internationale de la déontologie policière », 20 octobre 2006, disponible sur www.cnds.fr, p.63.



L'avenir de la CNDS

L'avenir de la CNDS

Il est difficile de porter une appréciation générale sur l'évolution des manquements à la déontologie. La CNDS ne peut pas se prononcer avec certitude sur des réalités qui lui échappent en partie, compte tenu du faible nombre de cas dont elle est saisie. Mais les rapports successifs qu'elle a publiés permettent au moins de dresser des constats simples : depuis sa création, des affaires révèlent la persistance de pratiques inacceptables et de dysfonctionnements aux graves conséquences. La France reste par ailleurs critiquée par les institutions nationales et internationales de protection des droits de l'homme. Presque 10 ans après la décision Selmouni, la CEDH a condamné la France en 2006 et 2007 pour des affaires survenues dans les lieux de privation de liberté⁽⁴¹⁾. Le Comité des droits de l'homme a pu relever en 2008 que la France n'avait pas ouvert d'enquête sur des violations présumées des droits de l'homme par des représentants de la loi ni sanctionné leur auteur⁽⁴²⁾. A cela s'ajoute la pression exercée sur les personnels de sécurité par les objectifs chiffrés : la culture du résultat est sans doute à l'origine de manquements déontologiques.

La CNDS a encore beaucoup à faire. C'est ce que doivent garder à l'esprit les parlementaires qui voteront la loi organique précisant la nature et les compétences du Défenseur des droits. Attentifs aux conséquences qu'une telle évolution pourrait avoir sur la protection des droits fondamentaux, les membres de la Commission espèrent qu'une telle opportunité pour renforcer l'autorité de leur institution, ou de celle qui lui succédera, sera saisie. Mais le risque d'un affaiblissement du contrôle des forces de sécurité est très important.

LES INCONVÉNIENTS DE LA SUPPRESSION AU PROFIT DU DÉFENSEUR DES DROITS

Selon le projet de loi organique, la CNDS doit être supprimée au profit du Défenseur des droits, qui reprendrait aussi les attributions du Médiateur de la République et du Défenseur des enfants. Un tel projet suscite d'importantes réserves.

41. CEDH 1^{er} juin 2006 Taïs c. France ; CEDH 9 octobre 2007 Saoud c. France.

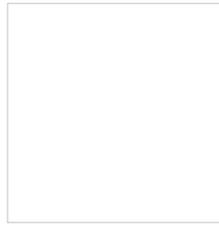
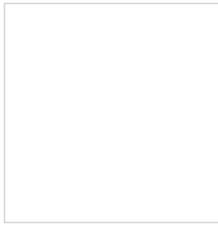
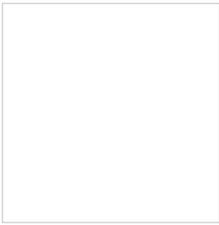
42. Observations finales du Comité des droits de l'homme. France, 22 juillet 2008.

Certains arguments avancés pour justifier la suppression de la CNDS sont aisément critiquables. Ainsi, la Commission actuelle disposant d'un budget très réduit, les économies réalisées seraient minimes.

Il est également soutenu que l'objectif principal est de donner plus de lisibilité au paysage institutionnel. La complexité des institutions serait préjudiciable à l'efficacité des contrôles et éloignerait les autorités des citoyens, qui ignorent les possibilités offertes pour faire valoir leurs droits. La création du Défenseur des droits permettrait donc de simplifier l'organisation de ces pouvoirs.

Mais ce que les autorités indépendantes gagnent en lisibilité, elles le perdent en visibilité. En intégrant la CNDS au Défenseur, la République se priverait de l'existence d'une autorité dont l'unique objet est le contrôle des forces de sécurité, symbole fort des progrès accomplis par l'Etat de droit en France. N'est-ce pas, de même, une bonne chose qu'une autorité luttant contre les discriminations ou qu'une autre défendant les droits des enfants soient identifiables par chacun ? Une meilleure communication sur le rôle de la CNDS lui permettrait d'être mieux connue, la multiplicité des institutions n'empêchant pas leur connaissance par les citoyens, quand leur utilité leur paraît évidente : la complexité institutionnelle n'est pas un réel problème dès lors que le citoyen a pris conscience de l'utilité apportée par chacune des différentes autorités. A l'inverse, la compétence du Défenseur des droits pour les questions de sécurité pourrait bien passer inaperçue. Elle serait « perdue » dans la masse des affaires toutes différentes dont s'occupe le Médiateur de la République, qui ne sont guère comparables aux dossiers traités par la Commission. Si elle n'est pas assez connue aujourd'hui, qu'en sera-t-il dans le cas où ses attributions seraient rattachées à une autorité indépendante dont la mission est très différente ? Sa notoriété faisant son pouvoir, quelle sera alors son pouvoir si elle ne bénéficie pas d'une visibilité institutionnelle ?

La volonté de lisibilité et de cohérence se heurte en effet à la spécificité de la mission et du fonctionnement de la Commission. Celle-ci n'a pas été créée pour mettre fin en équité à un litige entre un citoyen et l'administration, elle n'a pas pour mission de trouver une solution à un différend. Surtout, la nature de la Commission, fondée sur la collégialité, la diversité des expériences de ses membres et leur totale indépendance, ainsi que son mode de fonctionnement, centré sur des auditions, survivraient-ils à une intégration dans l'institution du Défenseur des droits ? La CNDS, travaillant aux côtés d'un Médiateur qui reçoit plus de 60 000 saisines par an, ne verrait-elle pas sa spécificité réduite et son action entravée ?



L'avenir de la CNDS

Si la Commission ne peut plus mener un examen approfondi des dossiers et exercer un contrôle impartial nourri de collégialité et de débats, elle risque de se transformer en un « bureau des plaintes », écueil vers lequel une saisine directe pourrait également mener. Ce serait là une triste régression : après avoir créé une autorité indépendante qui, malgré le peu de moyens mis à sa disposition, a fait la preuve de son utilité, l'Etat la diluerait dans une nouvelle institution sans qu'il y ait pour autant un progrès dans la protection des libertés.

Cela constituerait enfin un mauvais signal adressé à la communauté internationale : quelle image donnerait la France, parfois condamnée et dénoncée pour les carences de ses actions dans le domaine de la sécurité, si l'autonomie de la CNDS était remise en cause ?

Les parlementaires doivent impérativement garder cela à l'esprit quand ils voteront la loi organique : il ne s'agit pas d'un simple « toilettage » des institutions, d'une mesure de « bon sens ». La suppression de la CNDS n'obéit pas à une logique implacable, bien au contraire elle comporte des dangers sérieux pour la protection des libertés.

La Commission n'est pourtant pas hostile par principe à toute perspective de fusion, mais si cette décision est prise, il faudra l'accompagner de garanties fortes pour préserver son action. Cela doit même être l'occasion de la valoriser.

UNE OPPORTUNITÉ POUR PROMOUVOIR LE CONTRÔLE DES FORCES DE SÉCURITÉ

A court terme, dans le cadre de la loi organique, il serait souhaitable :

- de préserver l'originalité de la CNDS (collégialité, procédure) ;
- d'instituer un pouvoir de classement pour les affaires sans importance ;
- d'affermir les pouvoirs de la CNDS ou de l'organisme qui la remplacera : renforcer les possibilités d'enquête en facilitant les visites inopinées, différer les décisions en cas de plainte en dénonciation calomnieuse ;
- renforcer les moyens humains et financiers de l'institution.

Ces réformes législatives devraient s'accompagner d'actions tendant à :

- mettre l'accent sur la place de la déontologie et le rôle de la Commission dans la formation des agents de sécurité en développant les partenariats avec celle-ci ;
- accroître sensiblement la communication sur l'organe de recours (par exemple en prévoyant un affichage dans les mairies, les commissariats, les gendarmeries, et les lieux de privation de liberté).

« Tout pouvoir est méchant dès qu'on le laisse faire ; tout pouvoir est sage dès qu'il se sent jugé⁽⁴³⁾ » écrivait Alain, qui voyait dans le citoyen un contre-pouvoir essentiel à l'action de l'Etat, un de ces « juges » qui assagit le pouvoir. A l'instar d'autres autorités indépendantes, la CNDS permet à chacun de s'élever contre l'arbitraire, d'autant plus insupportable quand il se pare des attributs de la légalité et s'exprime dans la violence. Elle ne livre pas un combat contre les agents remplissant des missions de sécurité, mais lutte pour le respect de la déontologie et des droits fondamentaux.

Le contexte actuel ne doit donc pas conduire à remettre en cause ces avancées au nom d'une rationalisation dont les vertus annoncées sont plus incertaines que les dangers réels. Il y a plus à craindre qu'à gagner d'une intégration des attributions de la Commission dans celles du Défenseur des droits et, si la loi organique organisait un tel changement, de réelles garanties seraient indispensables. L'amélioration des relations entre forces de sécurité et la population, objectif aussi essentiel que difficile à atteindre, en dépend.

43. *Propos*, 25 janvier 1930.



Annexes


LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

LE PRÉFET,
DIRECTEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

CNDS
17 AVR. 2009
637

15 AVR. 2009

N° 9 0 3 2 0

Monsieur le Président,

Par lettre du 16 mars 2009, vous m'avez demandé de vous transmettre mon analyse du rôle de la CNDS, comportant mon avis sur le travail accompli par votre Commission mais aussi sur les avancées qui pourraient être mises en œuvre.

Lorsque la Commission a été créée, il existait déjà une déontologie et des contrôles internes. La mise en place d'un contrôle externe s'est donc ajoutée à une recherche préexistante de qualité et d'écoute à l'intérieur de l'administration pénitentiaire.

Pour autant, l'action de la Commission a contribué à une meilleure prise de conscience des impératifs qu'impose un état de droit dans une société moderne notamment plus exigeante et toujours plus attentive au sort des défavorisés, et donc des détenus.

Mais j'observe avec satisfaction que la CNDS n'a été saisie, au total, que de peu de dossiers « pénitentiaires », par rapport à l'ensemble de ceux dont elle a eu à connaître, même si, dans l'absolu, les manquements déontologiques qu'elle a constatés sont toujours trop nombreux.

Des progrès doivent encore être réalisés, bien évidemment, de façon à ce que chaque fonctionnaire de l'administration pénitentiaire puisse avoir une réaction appropriée dans un contexte difficile, où les détenus sont à la fois très exigeants vis à vis des personnels et demandent légitimement l'application de tous les droits que leur accordent les lois et règlements, mais sont aussi très souvent provocateurs, et peu respectueux des personnes qui sont chargés de les encadrer en application des lois de la République, alors qu'ils se sont placés, par leur propre comportement, dans une situation où l'autorité judiciaire a décidé de leur enfermement.

Monsieur Roger BEAUVOIS
Président de la Commission nationale
de déontologie de la sécurité
62 boulevard de la tour Maubourg
75007 PARIS

DAP
Adresse postale : 13, place Vendôme - 75042 PARIS Cedex 01
Bureaux situés : 8 - 10, rue du renard - 75004 PARIS
Tél. 01 44 77 60 60 - Fax. 01 49 96 28 69

Le contexte est aussi rendu difficile par l'évolution de l'opinion publique entre une demande d'efficacité et d'autorité, mais aussi d'humanité et de compréhension.

Je regrette donc qu'au titre des « personnalités qualifiées » qui composent la Commission, et contrairement à d'autres administrations, il n'ait jamais été jugé opportun de désigner un membre de l'administration pénitentiaire pour participer à vos travaux. Sans doute aurait-il pu vous convaincre des difficultés que rencontrent les fonctionnaires dans l'exercice quotidien de leurs tâches, et la lisibilité de vos décisions en aurait-elle été accrue.

C'est en effet dans ce domaine que pourrait résider une amélioration de l'action de la Commission. Si la plupart de ses décisions ont la force d'une évidence, comme des cas heureusement très rares de violences illégitimes ou d'erreurs de procédure en matière disciplinaire, nombreuses sont celles qui relèvent, à mon avis, d'une analyse trop abstraite, voire idéalisée, du comportement des détenus auxquels sont confrontés les agents au quotidien, et dont la capacité de manipulation et l'indiscipline doivent toujours être envisagées.

Dans ce contexte, les analyses de la Commission, qui me paraissent procéder parfois plus de l'intime conviction que de la preuve, peuvent susciter chez les agents concernés un sentiment d'incompréhension, voire d'injustice.

Par ailleurs, il m'apparaît que la Commission, dont le rôle est de veiller au respect de la déontologie, a élargi de facto son champ de compétence à d'autres domaines, comme par exemple la nature et le quantum des sanctions prononcées par les commissions de discipline des établissements ou l'appréciation de la dangerosité de certains détenus et de l'opportunité des mesures préventives qui doivent leur être appliquées.

Enfin, il me paraît regrettable, et en tout cas très préjudiciable à l'administration pénitentiaire, que certains avis et recommandations de la Commission aient pu faire l'objet de commentaires de presse avant même que la Ministre n'ait été à même de répondre et de rendre compte de la suite donnée à ces avis et recommandations. Et ce, alors même que les réponses circonstanciées de la Ministre sont de nature à modifier les conclusions définitives de la Commission. Ainsi que je vous l'ai écrit, cette procédure ne me paraît pas conforme au principe fondamental de respect du contradictoire et il y a là une autre amélioration possible de l'action de la Commission.

Souhaitant que ces quelques éléments de réflexion pourront satisfaire à votre attente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Aut d'sp'h...



Claude d'HARCOURT



Annexes


Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE LA POLICE NATIONALE

DGPNcab-09-3304-D

CNDS

15 MAI 2009

J&S.

Paris, le **11 MAI 2009**

Monsieur le Président,

Huit ans après sa création, vous avez souhaité, et je vous en remercie, obtenir mon analyse sur le rôle de la Commission que vous présidez. L'occasion m'est ainsi donnée d'établir le bilan des échanges qui se sont noués depuis 2000 entre la direction générale de la police nationale et votre Commission.

Je souhaite préalablement vous confirmer ma conviction, et celle des policiers, que le contrôle d'une autorité indépendante sur le respect des principes déontologiques est une garantie importante offerte à nos concitoyens et permet, en soumettant le fonctionnement de la police nationale à la transparence, de renforcer la confiance des Français dans leurs policiers.

Par ses avis et recommandations, la Commission a contribué à des progrès incontestables au sein de la police nationale, notamment dans le domaine de la mise en œuvre de la contrainte. Ainsi, j'ai adressé à l'ensemble des services de police une instruction du 9 juin 2008 précisant les modalités de mise en œuvre des palpations et fouilles de sécurité et du menottage, largement inspirée de vos recommandations.

Par ailleurs, il m'a été donné de relever, et de regretter, certaines marques de suspicion à l'égard de la hiérarchie policière.

J'ai notamment été amené à répondre à vos interrogations sur l'accompagnement hiérarchique parfois proposé aux policiers convoqués. Ces mesures, essentiellement destinées à améliorer les relations entre les policiers et la Commission, ont pu faire naître le soupçon d'une volonté de contrôler la parole des témoins.

De même, relevant une décision, certainement inopportune, d'un chef de service, vous êtes vous interrogé sur les modalités des comptes rendus des policiers à leur hiérarchie. Là encore, je vous confirme que les policiers ne sont en aucun cas contraints de remettre la copie du procès-verbal de leur audition, l'obligation à leur charge pouvant également s'exécuter par la rédaction d'un simple rapport. En tout état de cause, il ne s'agit que d'éclairer l'administration sur les faits et manquements pouvant engager sa responsabilité et non d'une quelconque forme de pression sur les policiers.

Sur la forme, les procédures mises en œuvre par la Commission peuvent également soulever des interrogations.

Monsieur Roger BEAUVOIS
Président de la Commission
nationale de déontologie de la sécurité
62, boulevard de la Tour Maubourg
75007 PARIS

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01 49 27 49 27 - 01 40 07 60 60
ADRESSE INTERNET : www.interieur.gouv.fr

En effet, habitués aux règles procédurales, les policiers et leur hiérarchie sont parfois surpris par le mode de retranscription des entretiens avec les représentants de la Commission. En particulier, la reformulation des propos est susceptible de ne pas exprimer avec exactitude la pensée du déclarant. De même, l'absence fréquente de retranscription des questions peut faire apparaître comme spontanées des déclarations faites en réponse à des interrogations précises.

Sur le fond, certaines analyses de la Commission sont susceptibles de créer une insécurité juridique en ce qu'elles ne paraissent pas conciliables avec les décisions de l'autorité judiciaire, à laquelle la loi confie la direction et le contrôle de la police judiciaire.

Il s'agit en particulier du déroulement des gardes à vue, dont la Commission juge fréquemment la durée excessive. Or, si la décision de placement en garde à vue est la prérogative exclusive de l'officier de police judiciaire, le contrôle de cette mesure relève de la compétence de l'autorité judiciaire qui seule peut décider d'y mettre fin ou de la prolonger.

Plus ponctuellement, il arrive à la Commission de remettre en cause des enquêtes judiciaires pourtant conduites sous le contrôle des magistrats et entérinées par ces derniers.

Par ailleurs, les avis et recommandations de la Commission ne sont pas réellement contradictoires. En effet, le ministère de l'intérieur n'est destinataire que de leur version définitive, parfois déjà rendue publique. Il pourrait être envisagé, comme cela se fait dans le cadre d'autres contrôles (Cour des comptes, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Comité européen de prévention de la torture, etc.) que la Commission recueille préalablement les observations de l'administration avant de donner un caractère définitif à ses propres conclusions.

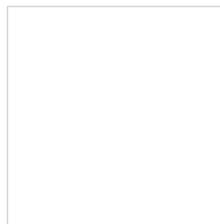
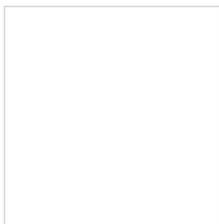
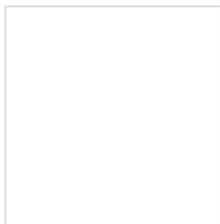
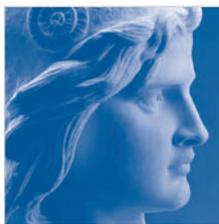
Enfin, il est difficilement compréhensible que la Commission dénonce la possibilité pour les policiers, comme pour tout justiciable, d'ester en justice pour faire valoir leurs droits. Le ministère de la justice a pourtant eu l'occasion, notamment lors de réponses à des questions écrites de parlementaires sur ce point, de définir une doctrine très précise qui aurait dû la rassurer en concluant ainsi que l'action de la Commission ne saurait être entravée par le dépôt d'une plainte pour dénonciation calomnieuse.

Je reste persuadé que le règlement de ces difficultés ne pourra que renforcer l'indispensable collaboration de nos deux institutions en vue de la promotion des valeurs déontologiques.

Je suis par ailleurs tout à fait favorable à ce que, si vous le souhaitez, les membres et l'administration de votre Commission puissent rencontrer régulièrement des responsables de différents services pour échanger sur des sujets susceptibles de les intéresser ou se faire présenter les services ou les activités de la police nationale.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

F. Pechenard
Frédéric PECHENARD



COMPOSITION DE LA CNDS

Septembre 2009

Président

M. Roger BEAUVOIS

Président de chambre honoraire
à la Cour de cassation

Membres

M. Jean-Patrick COURTOIS

Sénateur de la Saône-et-Loire

M. Jean-Claude PEYRONNET

Sénateur de la Haute-Vienne

M. Christophe CARESCHE

Député de Paris

M. Michel VOISIN

Député de l'Ain

M. Philippe MARCHAND

Conseiller d'État

Mme Dominique COMMARET

Avocat général honoraire

à la Cour de cassation

M. Louis GAUTIER

Conseiller maître à la Cour des comptes

Mme Catherine WIHTOL DE WENDEN

Directrice de recherche au CERI (CNRS-FNSP)

M. Patrick CHARLOT

Professeur des universités en médecine
légale. Responsable des urgences médico-
judiciaires de l'hôpital Jean-Verdier de Bondy

Mme Sophie BODY-GENDROT

Professeur des universités, chercheur
au Cespip (CNRS-ministère de la Justice)

M. Pierre LYON-CAEN

Avocat général honoraire
à la Cour de cassation

M. Francis TEITGEN

Avocat. Ancien bâtonnier du barreau de Paris

M. Fulvio RAGGI

Directeur des services actifs honoraire
de la Police nationale

Commissaire du gouvernement

M. Pierre DEBUE

Directeur des services actifs honoraire
de la Police nationale

Secrétariat général

M. Benoît NARBÉY

Secrétaire général

Mlle Aurore BOISSET

Chargée de mission auprès du Président

Rapporteur-adjoint

M. Frédéric DEBOVE

Maître de conférence à l'université

Panthéon-Assas Paris II. Directeur de

l'Institut de Droit et d'Economie de Melun

Rapporteur-adjoint à temps partiel

Mme Stéphanie DEKENS

Rapporteur-adjoint

Mlle Samantha ENDERLIN

Rapporteur-adjoint

M. Christophe POULY

Avocat

Rapporteur-adjoint à temps partiel

Mlle Lydia DESBOIS

Comptable

Mlle Cécile GUYOT

Secrétaire

Mme Maryse PERROT

Secrétaire

La création d'un Défenseur des droits prévue par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 est une avancée importante pour la démocratie.

Les attributions de cette nouvelle institution devraient s'étendre à celles aujourd'hui exercées par le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

La CNDS, formant le vœu que cette réforme n'aboutisse pas à une diminution des garanties qu'elle pouvait apporter jusqu'alors, dresse le bilan critique de ses huit années d'activité et s'interroge sur l'avenir.

Art 1^{er} de la loi n°2000-494 du 6 juin 2000 :
« La Commission nationale de déontologie de la sécurité, autorité administrative indépendante, est chargée, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue, notamment en matière de direction et de contrôle de la police judiciaire, à l'autorité judiciaire, de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. »

Commission Nationale de **Déontologie** de la Sécurité

62, boulevard de La Tour-Maubourg
75007 Paris

Téléphone 01 53 59 72 72

Télécopie 01 53 59 72 73

www.cnds.fr