RAPPORT 2001

DE LA COMMISSION NATIONALE

DE DEONTOLOGIE

DE LA SECURITE

AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

ET AU PARLEMENT

« La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ;

cette force est donc instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée. »

Article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

Sommaire

	Pages
INTRODUCTION ……	3
I – LES POUVOIRS ET LE MODE DE FONCTIONNEMENT	
▪ Domaines de compétence ……	11
▪ Modalités et délai de saisine ……	12
▪ Instructions des dossiers ……	12
▪ Fonctionnement ……	15
▪ Rencontres avec les autorités ……	15
▪ Interventions et actions de communication ……	17
II – LES SAISINES ET LES AVIS	
▪ Les services publics de sécurité ……	21
– la police au quotidien ……	21
– le maintien de l'ordre ……	45
– les renseignements généraux ……	59
– l'administration pénitentiaire ……	67
▪ Les services privés de sécurité ……	81
▪ Les décisions de classement……	83
– hors compétence ……	83
– hors délais ……	86

	Pages
III – ANNEXES	
▪ Loi ° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création de la Commission nationale de déontologie de la sécurité	89
▪ Règlement intérieur ……	97
▪ Composition ……	101
▪ Exposé des motifs du projet de loi présenté au nom de M. Lionel Jospin, Premier ministre, par M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur ……	103
▪ Extrait du journal officiel – Assemblée nationale – séance du 24 février 2000 – M. Jean-Pierre Chevènement ……	109
▪ Extraits du rapport présenté par M. le député Bruno Le Roux, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale ……	111
▪ Extraits du rapport présenté par M. le sénateur Henri de Richemont, au nom de la commission des lois du Sénat ……	121

– Introduction

Créée par la loi du 6 juin 2000 pour *« veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République »*, la Commission nationale de déontologie de la sécurité a pris ses fonctions le 25 janvier 2001 lorsque les membres qui la composent se sont réunis pour la première fois.

Première année d'activité donc d'une autorité administrative indépendante. Le nombre quantitatif des saisines est modeste (dix-neuf). Mais, outre qu'à travers des discussions internes, ouvertes et riches, elle a fait avancer la réflexion sur son rôle, cette période de rodage a permis de dégager déjà quelques orientations quant à sa saisine, ses modes d'action, le sens de son intervention et ses avis.

Le Premier ministre et les parlementaires, à l'exception de ceux qui en sont membres, peuvent seuls saisir la Commission de leur propre chef.

En 2001, le Premier ministre a ainsi choisi de demander un avis sur les conditions d'élaboration d'un rapport sur l'extrême gauche par la direction centrale des renseignements généraux. Ce qui était en cause n'était pas un fait individuel opposant une personne à un service de sécurité, mais la mission générale d'un service s'intéressant à un nombre élevé d'individus souvent à leur insu ; il s'agissait de s'interroger sur les exigences déontologiques qu'implique une telle entreprise. Par la crédibilité d'avis rendus dans un bref délai, la Commission peut, en effet, constituer une source de propositions permettant des réactions rapides face à une situation ayant retenu l'attention de l'opinion publique.

Les saisines des parlementaires sont de deux natures, selon la loi elle-même.

Elles peuvent être faites, d'une part, de leur propre chef. Ce fut le cas une fois à propos d'une opération de maintien de l'ordre. Il est intéressant de relever que le sénateur, auteur de la saisine, n'était pas un élu du département où s'étaient déroulés les faits, ce qui illustre la compétence nationale des parlementaires.

Elles peuvent intervenir, d'autre part, à la suite d'une « *réclamation* »qui leur a été adressée par la victime, ses ayants droit ou les témoins des faits litigieux. C'est le cas le plus fréquent ; dans une affaire, le *« témoin »* était une association alertée elle-même par les personnes concernées. L'article 4 de la loi confie naturellement au parlementaire le pouvoir d'examiner si la situation entre dans la compétence de la Commission pour apprécier si le cas mérite l'intervention de cette dernière. L'analyse d'une réclamation, même si elle aboutit à une décision de classement, permet à la Commission d'approfondir la réflexion sur son rôle. C'est dire que toute saisine est utile.

Cette saisine indirecte, inspirée de celle du Médiateur de la République, se développera à mesure que la Commission sera mieux connue de ceux qui, confrontés à un service de sécurité, sont à la recherche, sinon d'un recours, qu'elle ne peut apporter, du moins d'une explication et de garanties pour l'avenir.

Mais il est à craindre que restent à l'écart les personnes qui, en raison de leur âge, d'un handicap, d'une situation d'étranger ou de leur grande pauvreté, demeurent dans l'ignorance de leurs droits ; une saisine directe n'y changerait rien. Ne reste alors que la saisine par un parlementaire attentif à de telles situations, agissant de sa propre initiative ou à la requête d'élus locaux ou d'associations.

❖ ❖ ❖

Il appartient à la Commission de se forger une opinion aussi précise que possible de la situation soumise à son examen, tout en gardant à l'esprit qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir répressif, pénal ou disciplinaire.

La loi lui confère des pouvoirs d'audition, de consultation, de vérification sur place. À ses interlocuteurs, elle a toujours rappelé le rôle que lui confie le législateur, s'efforçant d'emblée de dissiper les craintes de ceux qui redoutaient l'utilisation de leurs déclarations dans des procédures disciplinaires. L'instauration d'un climat de confiance permet aux personnes convoquées de s'interroger sur leurs pratiques et le cadre de leurs activités de sécurité.

La Commission souligne que ses relations ont été excellentes avec les autorités judiciaires pour obtenir communication des copies de procédure, ainsi qu'avec le seul corps de contrôle qu'elle a été conduite à solliciter à ce jour, celui de la police nationale.

Il est rappelé que les membres de la Commission et ses agents sont astreints au secret professionnel.

❖ ❖ ❖

Pour nombre d'entre elles, les activités de sécurité relèvent de dispositions déontologiques législatives ou réglementaires. La Commission a pu ainsi s'appuyer sur le code de déontologie de la police nationale édicté par un décret du 18 mars 1986. Des dispositions comparables sont en cours de refonte ou d'étude pour la gendarmerie et l'administration pénitentiaire. La Commission ne peut que souhaiter leur rapide aboutissement.

La Commission a constaté, en revanche, des déficiences de la formation initiale ou continue des personnels concernés sur leurs pratiques professionnelles. Par exemple, les conditions de mise en œuvre des procédures de contrôle d'identité lui ont paru n'avoir pas été suffisamment enseignées et, dès lors, pleinement assimilées par des fonctionnaires de police ayant peu d'ancienneté et exerçant dans des secteurs difficiles. L'usage de mesures de coercition (menottes) lors d'une audition en dehors d'une garde à vue est un autre cas relevé de confusion entre les régimes applicables.

La législation existante peut se révéler inadaptée dans des situations de grande violence, telles que certaines qui ont été soumises à l'examen de la Commission, s'agissant d'une grave blessure au cours d'une manifestation sur la voie publique ou d'un meurtre dans une maison d'arrêt. Une amélioration des textes doit alors être recommandée.

La Commission s'est encore trouvée confrontée à des cas d'interprétation difficile. Il y a, au départ, dans ces affaires, toutes les apparences d'une infraction de gravité plus ou moins grande (usage de drogue, violences), qui justifie pleinement l'intervention d'un service de police. Les fonctionnaires usent des pouvoirs que leur confère le code de procédure pénale (défense de s'éloigner, contrôle d'identité, arrestation…), mais leur intervention a lieu sur la voie publique et concerne souvent plusieurs personnes en présence de témoins. Dégénérant en injures et violences, la situation conduit à l'établissement d'une procédure de rébellion. En présence de pareilles situations, la Commission doit renforcer sa réflexion afin de soumettre au Gouvernement les mesures propres à améliorer la formation des personnels concernés.

❖ ❖ ❖

De grands absents au cours de cette première année d'exercice des fonctions de la Commission : les services privés de sécurité, dont les comportements sont pourtant de sa compétence. La lecture des articles de presse relatant des incidents incite à croire que des améliorations pourraient intervenir si la Commission était saisie et si le projet de loi relatif aux entreprises de cette branche aboutissait.

Le paradoxe serait que le public fût plus sévère à l'égard de corps de fonctionnaires déjà soumis à des obligations déontologiques et à un contrôle hiérarchique et disciplinaire qu'à celui des services privés qui ne présentent pas les mêmes garanties. Et ce alors que la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne habilite des entreprises privées, dans des circonstances particulières et sous certaines garanties, à procéder à des fouilles de bagages et à des palpations de sécurité pour les besoins de la lutte contre le terrorisme.

❖ ❖ ❖

« La sécurité est un droit fondamental. Elle est une condition de l'exercice des libertés et de la réduction des inégalités » rappelle l'article 1er de la loi du 15 novembre 2001, complétant sur le dernier point l'article 1er de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Le Conseil européen a d'ailleurs tenu à Tampere (Finlande), les 15 et 16 octobre 1999, une réunion extraordinaire consacrée à la création d'un *« espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne ».* Le concept de sécurité ne saurait être traité isolément. La mission de la Commission, dans la droite ligne des textes ci-dessus, est de la confronter à la déontologie. Pour remplir pleinement son rôle, elle dispose d'atouts : dialogue avec les acteurs de terrain dont elle reconnaît les charges et les risques, comparaison des règles propres à chaque corps pour dégager des principes communs, souplesse et rapidité de son action.

CHAPITRE PREMIER

LES POUVOIRS ET LE MODE DE FONCTIONNEMENT

I – LES POUVOIRS ET LE MODE DE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

La Commission émet des avis, formule des recommandations, propose des modifications de textes, mais n'a pas de pouvoir de régulation.

▪ Domaine de compétence

L'article 1er de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 prévoit :

« 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 ».

Ces personnes exercent notamment leur activité de sécurité dans les domaines suivants :

– Autorités publiques :

police nationale,
gendarmerie nationale,
administration pénitentiaire,
administration des douanes,
police municipale,
gardes champêtres ou forestiers,

– Services publics :

services de surveillance (transports en commun),

– Personnes privées :

services de gardiennage, de surveillance, de protection des personnes, de transport de fonds, services d'ordre privés, y compris bénévoles.

▪ Modalités et délai de saisine

Toute personne, française ou étrangère, qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de la déontologie, peut demander que ces faits soient portés à la connaissance de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. *(article 4)*

Ce droit appartient également aux ayants droit des victimes.

La saisine n'est pas directe. Il appartient au réclamant d'adresser le dossier à un député ou à un sénateur. Cette procédure, déjà mise en œuvre pour saisir le Médiateur de la République, renforce les liens entre la représentation nationale et les citoyens. L'auteur de la réclamation peut faire appel à tout député ou sénateur, et non aux seuls élus de sa circonscription ou de son département.

Le Premier ministre et les membres du Parlement peuvent, de leur propre chef, saisir la Commission pour les mêmes manquements aux règles déontologiques.

Pour être recevable, la réclamation doit être transmise à la Commission dans l'année qui suit les faits.

Cette demande, qui est gratuite, doit être motivée et assortie des pièces essentielles se rapportant aux faits.

La réclamation portée devant la Commission n'interrompt pas les délais relatifs à la prescription des actions en matière civile et pénale, ni les délais des recours administratifs et contentieux.

▪ L'instruction des saisines

Réunis en séance plénière une fois par mois, les membres de la Commission travaillent par petits groupes ou en formation plénière en tant que de besoin. C'est ainsi qu'au cours de la première année, les séances plénières ont eu lieu les 12 décembre 2000, 25 janvier, 1er mars, 15 mars, 5 avril, 3 mai, 31 mai, 29 juin, 5 septembre, 1er octobre, 26 octobre et 27 novembre 2001.

L'examen des saisines ou réclamations nécessite le plus souvent le concours des autorités publiques, qui doivent communiquer, sur demande motivée, toutes informations et pièces utiles *(article 5)*. C'est ainsi que les présidents de tribunaux et procureurs de la République ont été sollicités pour transmettre à la Commission la copie des pièces de procédures en cours. Il est rappelé que la Commission ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction *(article 8)* et que les membres et les collaborateurs de la Commission sont astreints au secret professionnel *(article 13)*.

De même, la Commission peut demander aux ministres compétents de charger les corps de contrôle de procéder à des vérifications, études ou enquêtes.

Les personnes ou entreprises privées exerçant des activités de sécurité sont soumises aux même obligations. La loi crée un délit d'entrave à l'encontre de ceux qui empêcheraient la Commission d'exercer sa mission *(article 15)*.

Les agents publics et les personnes privées exerçant des activités de sécurité, auxquels une convocation motivée doit être adressée, sont tenus de se présenter et de répondre aux questions de la Commission. Ils peuvent se faire assister du conseil de leur choix. Un procès verbal contradictoire de l'audition est dressé et remis aux intéressés.

La Commission peut charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à des vérifications sur place *(article 6)*. À l'occasion de deux saisines, des membres se sont rendus à Lille et Bordeaux afin d'entendre diverses personnes concernées par les faits et de visiter les lieux où ceux-ci s'étaient produits.

D'autres membres de la Commission ont pu voir fonctionner le système *« GIDE » (gestion informatisée des détenus en établissement)* à la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy. Ce système de gestion informatisé, en cours de déploiement dans les établissements pénitentiaires, tend à rassembler des informations concernant les détenus et à orienter les affectations.

Au cours de l'instruction d'un dossier, les membres de la Commission peuvent consulter toute personne dont le concours paraît utile *(article 5)*. À l'occasion de la saisine concernant un rapport des renseignements généraux, la Commission a sollicité le concours de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui a procédé à une vérification auprès de la direction centrale des renseignements généraux. Pour l'instruction du même dossier, elle a consulté deux spécialistes de sciences politiques sur leur définition de la notion d'extrême gauche.

Réunis en séance plénière, les membres de la Commission adoptent les avis et recommandations qui sont adressés aux autorités publiques ou aux dirigeants des personnes privées *(article 7)*. Ces avis ou recommandations visent à remédier aux manquements constatés ou à en prévenir le renouvellement.

Les autorités publiques ou personnes privées responsables sont tenues, dans un délai fixé par la Commission, de rendre compte à celle-ci de la suite donnée à ces avis ou recommandations. Dans l'ensemble, ces délais ont été respectés. En l'absence de réponse ou, si elle estime, au vu de celle-ci, que son avis ou sa recommandation n'a pas été suivi d'effet, la Commission peut établir un rapport spécial qui est publié au Journal officiel. A ce jour, elle n'a pas fait usage de ce pouvoir.

Si la loi accorde à la Commission nationale de déontologie de la sécurité des moyens importants d'analyse et d'investigation qui lui permettent une réflexion approfondie sur les modifications de la législation ou de la réglementation à proposer au Gouvernement dans les domaines de sa compétence *(article 11)*, elle n'a aucun pouvoir de sanction. Dès lors, il lui incombe, notamment lors de la remise de son rapport annuel, d'appeler l'attention des pouvoirs publics, ou des services privés de sécurité, sur les manquements qu'elle a pu constater et sur les redressements qui lui paraissent nécessaires.

▪ Fonctionnement

Le fonctionnement quotidien de la Commission est assuré par trois personnes : M^{me} Nathalie Duhamel, secrétaire générale, M^{me} Gisèle Jouve, secrétaire et M^{me} Marie-Claire Marin, greffière.

Les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions sont inscrits au budget des services du Premier ministre (chapitre 37-16). Le président est ordonnateur des dépenses de la Commission.

Le budget alloué en 2001 était de 2,7 millions francs (0,41 millions euros).

▪ Rencontres avec les autorités publiques et les acteurs de sécurité

Les premières démarches ont consisté à rencontrer les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale.

C'est ainsi que M. Truche et M. Schosteck, sénateur des Hauts-de-Seine, se sont entretenus avec M. Poncelet, président du Sénat, le 14 décembre 2000, et que M. Le Roux, député de la Seine-Saint-Denis, a accompagné M. Truche à une entrevue avec M. Forni, président de l'Assemblée nationale, le 22 mars 2001.

Au cours de ces réunions, l'accent a été mis sur le rôle central des parlementaires dans le fonctionnement de cette nouvelle institution qui, comme le Médiateur de la République, doit être saisie par l'intermédiaire d'un élu de la Nation.

À chaque membre des deux assemblées a été envoyé un dossier détaillant les pouvoirs, le champ de compétence et les modalités de saisine de la Commission.

Au cours des premiers mois de l'année 2001, M. Truche, parfois accompagné d'un membre de la Commission, a rencontré chacun des ministres ayant autorité sur des forces de sécurité. Des entrevues ont eu lieu avec M. Fabius, ministre de l'économie, des finances et de

l'industrie, M^me^ Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice, M. Vaillant, ministre de l'intérieur, M. Richard, ministre de la défense.

D'autres réunions se sont tenues avec des ministres en charge de secteurs où la présence de forces de sécurité publique, parapublique ou privée est de pratique courante. Ce fut le cas avec M. Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement, M^me^ Buffet, ministre de la jeunesse et des sports, et M. Bartolone, ministre délégué, chargé de la ville.

Afin de mieux connaître les acteurs en charge de la sécurité et les contraintes liées à l'exercice des activités concernées, des réunions ont été organisées avec des directeurs d'administration centrale : M. Decharrière, directeur central de la sécurité publique, M. Berlioz, chef de l'inspection générale de la police nationale, M. Steinmetz, directeur général de la gendarmerie nationale, M^me^ Viallet et M. Lallement, directeurs successifs de l'administration pénitentiaire, M. Cadiou, directeur général des douanes et des droits indirects.

À l'occasion d'une saisine où la légitime défense était invoquée pour justifier l'emploi des armes, les membres de la Commission ont été reçus, le 5 avril 2001, par le colonel Vicaire, à l'époque responsable du groupement blindé de gendarmerie mobile de Satory. Un exposé complet, sur les différentes armes utilisées, la formation des gendarmes mobiles à l'utilisation de ces armes et les règles stratégiques d'intervention, a été suivi d'un dialogue constructif.

Les polices municipales et les entreprises privées de sécurité ont une place reconnue dans les dispositifs de sécurité intérieure. Le président de la Commission a donc souhaité rencontrer les responsables des principales associations de maires de France, M. Delevoye, président de l'Association des maires de France et M. Bockel, président de l'Association des maires des grandes villes de France.

Ces entretiens ont donné lieu à un tour d'horizon sur les problèmes concrets en matière de sécurité auxquels sont confrontés les maires. Ils ont permis d'amorcer des relations avec la Commission. Ainsi, des informations la concernant ont été publiées dans le journal de l'Association des maires de France.

S'agissant des entreprises privées de sécurité, une réunion de travail entre M. Truche et M. Bauer, président-directeur général d'un groupe conseil en sécurité urbaine, a permis de recueillir des informations sur l'importance qui est la leur en termes d'effectifs et de capitaux. Il a été exposé à la Commission que l'établissement de règles déontologiques applicables à l'ensemble des personnels de sécurité privée est une priorité pour des professionnels qui souhaitent être reconnus.

Des réunions de travail ont été tenues avec des responsables syndicaux, MM. Caron, secrétaire national de la C.F.D.T., et Larignon, secrétaire confédéral, M. Thibault, secrétaire général de la C.G.T., et M. Blondel, secrétaire général de F.O. Les appréhensions des salariés au sujet du respect de la déontologie par des employés d'entreprises de sécurité privée ont été évoquées au cours des entretiens, qui ont permis de s'informer aussi sur l'activité des services d'ordre des organisations syndicales.

- **Interventions et actions de communication**

La Commission s'est présentée à la presse le 1er mars 2001.

La Commission a été invitée à la journée professionnelle de la sécurité privée du 27 septembre 2001. Lors d'une interview [1], M. Tarlet, président du syndicat national des entreprises de sécurité, a regretté certaines pratiques dues à des lacunes législatives. Selon lui, *« les relations entre la sécurité privée et la Nation ont changé : elles doivent être affichées de façon lisible, ce n'est pas le cas aujourd'hui… »*

Dans le cadre de la présidence française de l'Union Européenne, le ministère de l'intérieur s'est vu confier, en novembre 2000, la préfiguration d'un futur collège européen de police. La réflexion sur ce projet a été au centre de la 6ème session *« Déontologie et formation »* à laquelle M. Truche a participé, le 25 avril 2001, à l'Ecole nationale de police.

[1] *« En toute sécurité »*, novembre 2001.

Le 19 juin 2001, M. Truche a prononcé une conférence sur le thème *« déontologie et sécurité »* devant des officiers français et étrangers de gendarmerie.

Une réunion de travail avec la déléguée interministérielle à la ville, M^me^ Brevan, a permis de mieux connaître les différents acteurs de la politique de la ville sur le terrain. Au cours d'une rencontre avec des magistrats travaillant auprès de la Défenseure des enfants, les préoccupations communes aux deux autorités ont été analysées.

Lors d'une entrevue le 29 juin avec M. Perrin, vice-président de la section française d'Amnesty International, M. Courcelle, responsable du secteur réfugiés, et M^me^ Vogel-Arlaut, chargée de mission à l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), l'importance du contrôle externe des lieux privatifs de liberté a été soulignée.

La Commission nationale de déontologie de la sécurité s'est fait connaître auprès des institutions européennes : le Commissaire aux droits de l'homme, M. Gil Robles, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Des dossiers d'information ont été envoyés aux partenaires acteurs de la sécurité sur le terrain : responsables d'associations, responsables de maisons de la justice et du droit, délégués départementaux du Médiateur de la République, commissions départementales d'accès à la citoyenneté, responsables d'antennes juridiques et de médiation.

Au mois d'octobre 2001, la Commission a ouvert un site Internet sur lequel chacun peut rapidement connaître ses objectifs et ses travaux, ainsi que les moyens de la saisir : ***www.cnds.fr***.

CHAPITRE DEUXIÈME

Les saisines et les avis

II — LES SAISINES ET LES AVIS

A - Les services de sécurité publique

1 — La police au quotidien

Saisine de M. Robert Badinter, sénateur des Hauts-de-Seine – 7 mars 2001 -

A la suite d'un litige de voisinage, M. Y. D., retraité, met en cause le comportement partial de l'officier de police judiciaire qui a conduit l'enquête.

LES FAITS

A la suite d'un litige de voisinage relatif au stationnement irrégulier du véhicule de M. *C*. sous les fenêtres de M. *D*., une altercation opposa les deux hommes. Ce dernier a été poursuivi pour violences suivies d'une incapacité supérieure à huit jours et condamné le 15 septembre 2000 par le tribunal. La cour d'appel a confirmé le 14 juin 2001 la condamnation tout en réduisant la peine et en partageant la responsabilité sur l'action civile.

M. *D.* met en cause le comportement partial de M. *C.*, l'officier de police judiciaire qui a conduit l'enquête.

Certains griefs ne sont pas fondés car contraires aux mentions portées dans la procédure (état alcoolique de M. *C.* réception de la plainte de M. *D.*).

Subsisteraient deux faits qui caractériseraient la partialité de l'enquêteur : la durée excessive de la présence de M. *D*. au commissariat et les injures prononcées à son encontre *(« vous êtes un être ignoble, un individu abject »*).

Deux membres de la Commission ont entendu l'officier de police et M. *D*. le 14 mai 2001.

Sur la durée de la présence de M. *D*. au commissariat, la procédure mentionne la conduite des deux antagonistes dans les locaux de police le 1er juin 2000 de 15 h 55 à 17 h 55 (il n'a pas été dressé de procès-verbal, un arrangement amiable paraissant possible). M. *D.* aurait été laissé libre à 17 h 40, tandis que M. *C*. restait au poste de police jusqu'à 17 h 55 ; l'audition de M. *D.* le 6 juin de 11 h 05 à 15 h 25 ; la confrontation des deux adversaires le 8 juin de 19 h à 22 h ; la notification à M. *D.* de sa comparution en correctionnelle le 9 juin de 12 h 55 à 13 h 40, soit une durée totale de 9 heures 50 minutes pour M. *D*.

L'heure de convocation dans les locaux du commissariat n'est pas mentionnée, l'officier de police déclare que M. *D*. n'a jamais attendu plus d'une heure avant d'être entendu. Il est certain qu'il est aussi revenu dans les locaux de police en dehors des interrogatoires, par exemple pour prendre connaissance des certificats médicaux de la victime et pour dire qu'il n'acceptait pas de règlement amiable compte tenu de l'importance du devis des frais de dentiste.

Selon lui ses heures de présence au commissariat sont les suivantes, certaines discordances apparaissent toutefois entre l'état adressé le 15 mai 2001 par télécopie et ses déclarations du 14 pour les 2 et 5 :

1er juin	2 heures (en accord avec la procédure), moins un quart d'heure toutefois pour M. *D.*
2 juin	1 heure l'après-midi. M. *D*. ne fait pas référence à une convocation, mais à la présentation de devis et à une *« pression »*. L'officier de police judiciaire indique que les deux hommes sont revenus le 2 ou le 5.

5 juin de 14 à 17 h 15, sur convocation (?) sans qu'il rencontre l'enquêteur. L'officier de police judiciaire indique qu'il a entendu, comme plaignant, M. B. C. et qu'il a convoqué M. *D.* pour le 6. La procédure comporte une audition de M. *C.* de 15 h 55 à 17 h 10.

6 juin de 10 h à 15 h 30 (conforme aux indications de la procédure, qui ne fait toutefois commencer la confrontation qu'à 11 h 05), et à la déclaration de l'officier de police judiciaire.

7 juin de 10 h à 12 h , M. *C.* annonce le témoignage de sa mère. Aucun acte de procédure. Le seul acte de procédure est l'audition de M^{me} *C*. (23 h à 0 h 30). Mais le procès-verbal de confrontation du lendemain fait référence à un dialogue le 7.

8 juin de 10 h à 11 h (acte de procédure : à 11 h 30, convocation des deux hommes pour l'après-midi) puis de 14 h à 22 h 15, la comparution ayant été sans cesse retardée. C'est incontestablement la durée la plus longue mais sur laquelle les intéressés sont en contradiction. La procédure comporte la confrontation de 19 h à 22 h. L'officier de police judiciaire fait état d'une attente possible de *« quelques instants ».*

9 juin de 11 h à 13 h 45 pour notification de la comparution en correctionnelle (l'attente préalable aurait donc été de près de 2 heures). Seule pièce : récépissé de plainte.

soit au total 25 h 45

M. *D.* n'a jamais été placé en garde à vue.

En ce qui concerne les relations entre M. *D*. et l'officier de police judiciaire, elles furent manifestement difficiles. Celui-ci mentionne dans son rapport au parquet qu'il s'agit de *« quelqu'un d'insupportable au sens propre. Il a fait preuve d'un esprit de chicane impressionnant »*. On peut ajouter que des actes de procédure, qui manquent, auraient dû être établis : constat du refus de l'accord amiable le 5 juin, première confrontation le 7 juin, procédure du 8 juin matin (pas d'indication des présents).

AVIS

1) sur les injures alléguées. La Commission n'a pas qualité pour les instruire. Il lui appartient seulement, s'il y a présomption d'existence d'une infraction, de saisir le procureur de la République (article. 8 – alinéa 3).

En l'espèce les injures non publiques que nie l'officier de police judiciaire seraient largement prescrites, s'agissant d'une contravention.

2) A la demande de la Commission, l'organisation du commissariat de sécurité publique a fait l'objet d'une inspection de l'Inspection générale de la police nationale.

Si le comportement malveillant de l'officier de police judiciaire n'a pas été pris en considération, le rapport note par contre :

> *« En revanche, les points soulevés par la Commission ont rendu possible la détermination d'un certain nombre d'imprécisions et de pratiques imparfaites dont la pérennisation pourrait contribuer à multiplier ce type de doléances, notamment à l'occasion des procédures établies en l'absence de mesure de garde à vue, parfois moins rigoureuses dans leur formalisme. Ainsi, il apparaît opportun de matérialiser dans des actes écrits, les tergiversations des parties avant un dépôt de plainte effectif, démarche dans laquelle sera notée leur présence dans les locaux de police et seront mentionnés les avis éventuellement donnés à l'autorité judiciaire.*

L'audit de ce commissariat, orienté vers l'accueil des usagers et le recueil des plaintes, a établi que le délai d'attente moyen de chaque plaignant, estimé à seize minutes, se révélait satisfaisant. Toutefois, dans le souci de limiter les incertitudes, en ce domaine, la mission a formulé les recommandations suivantes :

- *le recours le plus fréquent possible à l'envoi ou la remise de convocations écrites.*
- *l'extension de la portée du registre d'accueil à toute personne se présentant au commissariat et non plus aux seuls plaignants.*
- *l'amélioration de la qualité de la rédaction des mentions de main courante.*

Par ailleurs, il est apparu nécessaire de rendre plus effective l'action dite d'aide aux victimes. »

La Commission estime, en conséquence, que la preuve d'un non-respect de la déontologie n'a pas été rapportée et que les manquements constatés n'appellent pas de recommandation sur le plan législatif ou réglementaire, les défaillances locales constatées étant dues à une organisation locale défectueuse en voie de redressement.

Adopté le 30 novembre 2001

Saisine de M. Yvon Collin, sénateur de Tarn-et-Garonne – 15 juin 2001 -

A l'occasion d'un stationnement irrégulier, M. L. a déposé une réclamation visant le comportement d'un policier.

◺ LES FAITS

Le 30 janvier 2001, M. *L.* devant prendre un rendez-vous dans un cabinet médical de Montauban, laissa son véhicule en stationnement en double file devant un emplacement réservé aux véhicules de police, son épouse restant dans la voiture.

Un fonctionnaire de police constatant la contravention entra dans le cabinet médical et ordonna à M. *L.* de sortir pour déplacer son véhicule.

M. *L.* se plaint du ton employé par le gardien de la paix qu'il traite de *« forcené ».*

◺ AVIS

Saisi initialement de la réclamation, le commandant de police, après avoir entendu son subordonné, estime que *« la réalité lui paraît être à mi-chemin »* des deux récits. Il n'en a pas moins admonesté le sous-brigadier, par ailleurs *« très bien noté par sa hiérarchie »*, en l'invitant *« à faire preuve de plus de modération avec les patients du cabinet médical ».*

La Commission estime qu'un comportement individuel répréhensible, contraire aux règles déontologiques, s'il était réellement établi, n'appelle aucune recommandation de sa part et dit n'y avoir lieu à saisir l'instance disciplinaire en application de l'article 9 de la loi du 6 juin 2000, la décision prise par l'autorité hiérarchique, dont M. *L.* a d'ailleurs été avisé, n'appelant pas d'observation de sa part.

Adopté le 30 novembre 2001

Saisine de M. Jacques Guyard, député de l'Essonne – 21 juin 2001

A la suite d'un différend commercial, M. M., responsable d'une station de lavage, refusa de décliner son identité aux fonctionnaires de police, puis fit l'objet d'une procédure de rébellion en raison de son opposition.

LES FAITS

Le 17 mai 2001, vers 14 heures 30, un équipage de quatre gardiens de la paix de la brigade de roulement du commissariat d'Evry a été envoyé par la salle de commandement du district au sous-sol du parking d'un centre commercial où un différend civil opposait le responsable de fait d'une station de lavage installée dans un préfabriqué à une automobiliste qui refusait de payer le prix de la prestation demandée parce que la vitre d'une portière de son véhicule, indûment baissée selon elle lors du nettoyage, ne pouvait plus remonter. Le responsable refusait, en conséquence, de lui remettre les clefs de sa voiture.

Le chef de bord du véhicule de police exigeait, d'une part, la remise des clefs, afin, selon ses dires, de vérifier, en mettant le contact, si la vitre était véritablement coincée. Il demandait, en outre, aux deux parties de justifier de leur identité afin de pouvoir renseigner la main courante du commissariat. Seule l'automobiliste acceptait.

Le gardien de la paix, chef de bord, face au refus du responsable, décidait la mise en route d'une procédure de vérification d'identité qui implique la conduite de l'intéressé au commissariat, ce à quoi celui-ci se serait opposé. Il y fut contraint par la force et une procédure de rébellion fut établie à son encontre. Il est noté que la main-courante indique que le gérant « est devenu très violent », mais que l'un des gardiens de la paix précise que *« ce monsieur n'a pas vraiment été violent ».*

Un membre du parquet d'Evry, contacté par un gardien de la paix enquêteur, et non par l'officier de police judiciaire de service qui avait entendu comme témoins deux des gardiens de l'équipage et non le mis en cause, ordonna de notifier à celui-ci sa comparution en correctionnelle.

Il fut gardé menotté au commissariat de 14 h. 45 à 18 h. 45 environ. Il ne fut cependant pas placé en garde à vue. L'assistance d'un avocat et l'appel téléphonique à sa compagne, qu'il aurait sollicités, ne lui furent pas accordés. Il a été entendu de 15 h. 20 à 16 h. Sa comparution en correctionnelle lui a été notifiée le jour même à 17 h. 45. Les témoins ont été entendus respectivement à 15 h. 40, 15 h. 55, 16 h. 25 et 16 h. 55.

AVIS

1) Le rôle de la police n'est évidemment pas d'intervenir dans des litiges civils. Il est cependant de pratique courante d'envoyer un équipage sur les lieux en cas d'appel afin d'éviter que la situation sur la voie publique ne dégénère en violences, ce qui peut être admis.

Cependant, il ne peut s'agir pour les agents de police de s'immiscer dans le litige. Ils peuvent seulement conseiller sur la voie à suivre (appel à un huissier, par exemple) et faire que le conflit ne s'envenime pas, en apaisant les tensions.

Les conditions des articles 78-1 et suivants du code de procédure pénale n'étant pas remplies, les fonctionnaires de police ne doivent pas mettre en œuvre la procédure de vérification d'identité et, pour cela, ne pas se mettre dans la situation de risquer de perdre la face en se voyant opposer un refus.

En l'espèce, chacune des deux parties était parfaitement identifiable, l'automobiliste par le numéro de la voiture, le gérant par son implantation fixe en un lieu connu. De plus, la justification avancée, reprise par le commissaire alors en charge de la circonscription d'Evry ne saurait être retenue, la lecture de la main courante ne faisant mention d'aucune identité ; les parties sont appelées *« le gérant »* et *« la cliente »*.

Des informations recueillies, il apparaît que la formation initiale et continue est insuffisante en général et particulièrement quant à la pratique des interventions policières en matière de litige civil ou commercial sur la voie publique ou dans les lieux publics ou ouverts au

public. C'est une raison supplémentaire pour que la maîtrise des opérations soit effectivement exercée par un O.P.J., et ce d'autant plus, lorsqu'il s'agit de gardiens ayant peu d'ancienneté comme c'était le cas (trois ans pour le chef de bord de l'équipage).

2) La garde à vue implique à la fois des mesures de coercition, des droits pour la personne concernée et un avis dès le début pour le procureur de la République.

Elle est ordonnée par un officier de police judiciaire *« pour les nécessités de l'enquête »* sur la présentation d'une personne appréhendée en flagrant délit et qui est conduite devant lui. S'il est loisible d'entendre une personne contre laquelle des indices ont été recueillis sans la placer en garde à vue, ce ne peut être qu'en excluant toutes mesures de *« coercition ».*

⩤ RECOMMANDATIONS

1) La Commission nationale de déontologie de la sécurité recommande qu'une meilleure formation soit assurée dans les écoles et en formation continue sur les intervention civiles, les contrôles d'identité et le rôle des officiers de police judiciaire Il serait souhaitable, si ce n'est déjà fait, que les services compétents des ministères de l'Intérieur (et de la Défense, pour la gendarmerie) procèdent à une étude sur le nombre et la nature des interventions de leurs agents dans les litiges de caractère civil. Un dossier type pourrait, sans aucun doute, être constitué à partir des principaux incidents recensés, en fonction de leur fréquence et de leur nature, afin de guider la réflexion et l'action des fonctionnaires appelés à intervenir.

La Commission a noté que l'équipage n'avait, pendant son intervention, pas informé la salle de commandement de la situation dans laquelle il se trouvait placé en raison du refus du responsable de la station de lavage de communiquer son identité ni demandé le conseil d'un officier de police judiciaire, se contentant de demander par radio le renfort de gardiens se trouvant à proximité. La question des liaisons

entre les équipages en patrouille ou envoyés sur les lieux d'incidents et les responsables devrait faire l'objet d'une étude afin de préciser les consignes.

2) Il doit également être rappelé dans la formation initiale et continue qu'il ne peut y avoir de garde à vue, et donc de mesure de coercition et de privation des droits, en dehors de la mise en route de la procédure spécialement prévue à cet effet dans le code de procédure pénale.

Adopté le 30 octobre 2001

Conformément à l'article 7 de la loi du 6 juin 2000, ces recommandations, ont été adressées à M.Daniel Vaillant, Ministre de l'Intérieur, dont la réponse est la suivante :

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'INTERIEUR

LE MINISTRE

CAB/JM/CN/N 313

Paris, le 4 janvier 2002

Monsieur le Président,

Vous m'avez communiqué les avis et recommandations de la commission nationale de déontologie de la sécurité, relatifs aux faits qui ont opposé, lors d'un contrôle d'identité, M. M… à des gardiens de la paix du commissariat de police d'Evry.

J'ai demandé au directeur général de la police nationale de procéder à leur examen attentif.

De cet examen, il ressort que si les missions de la police nationale s'articulent principalement autour des domaines judiciaire et administratif, les policiers sont fréquemment requis pour des différends relevant du droit civil ou du droit commercial. Aussi, pour permettre aux policiers d'orienter le public vers les juridictions compétentes, la direction de la formation de la police nationale a inclu cette action dans la réforme des programmes de formation des trois corps de la police nationale.

S'agissant du contrôle d'identité dont la légalité semble être remise en cause par la commission, les effectifs de police requis par l'une des parties, ont tenté de calmer les protagonistes mais se sont heurtés à un individu particulièrement récalcitrant, refusant toute conciliation, qui n'a par ailleurs pas hésité à se rebeller violemment.

./…

Si à l'origine le litige est bien d'ordre commercial, le trouble qu'il crée à l'ordre public justifie le déplacement d'un équipage de police. Sur ce point, le Parquet n'a au demeurant émis aucune observation concernant la procédure diligentée.

Cette affaire démontre, si besoin est, la difficulté d'appréciation lors d'interventions difficiles des gardiens de la paix, qui doivent, tout en respectant les règles de procédure pénale, gérer des situations conflictuelles dont les bases juridiques ne sont pas immédiatement perceptibles.

Aussi, dans le cadre de leur formation initiale, les personnels de police bénéficient d'une formation théorique et pratique afin de préparer, dans les meilleures conditions, à intervenir sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public soit de leur propre autorité, soit sous le contrôle des officiers de police judiciaire de l'article 16 du code de procédure pénale. De même, au titre de la formation continue, des stages ayant pour thématique le contrôle d'identité sont organisés.

Par ailleurs, la loi n° 98-1035 du 18 novembre 1998 prévoyant l'extension de la qualification d'officier de police judiciaire au corps de maîtrise et d'application, permet à un nombre croissant de fonctionnaires de ce corps d'être mieux à même d'apprécier les situations auxquelles ils peuvent être confrontés avec les fonctionnaires qu'ils sont chargés d'encadrer.

S'agissant de la recommandation concernant l'information de la salle de commandement, un rappel au directeur départemental de la sécurité publique concerné a été effectué de nature à sensibiliser les équipages intervenant sur des situations particulières.

Ces différents éléments apportent les réponses aux avis et recommandations de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité que vous m'avez transmis.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma considération distinguée.

Daniel VAILLANT

Monsieur Pierre TRUCHE
Président de la Commission Nationale
de Déontologie de la Sécurité

Réponse de M. Pierre Truche, président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité à M. Daniel Vaillant, Ministre de l'Intérieur :

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité

LE PRESIDENT

Paris, le 9 janvier 2002

Monsieur le Ministre,

La Commission nationale de déontologie de la sécurité prend acte de la lettre que vous lui avez adressée le 4 janvier 2002, en réponse aux recommandations qu'elle avait formulées à la suite de la saisine relative à un contrôle d'identité de M. M… par des gardiens de la paix du commissariat d'Evry.

Conformément à l'article 7, alinéa 3, de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000, cette réponse appelle les observations suivantes :

Si elle n'a pas contesté l'opportunité de l'intervention d'un équipage sur les lieux d'un litige à l'évidence de nature purement privée et si elle est consciente de la difficulté de la tâche policière en pareille situation, la Commission rappelle que :

1 — selon les témoignages recueillis, la procédure de rébellion n'a été engagée que lorsque l'intéressé a refusé de se soumettre à une conduite au commissariat pour un contrôle d'identité qui n'avait pas de base légale, ce dont les fonctionnaires intervenants déclarent n'avoir pas eu conscience. D'ailleurs, par jugement en date du 29 novembre 2001, le tribunal correctionnel d'Evry a relaxé M. M… en statuant en ces termes :

« En l'espèce les gardiens de la paix sont intervenus au sein de l'entreprise de lavage de voitures exploitée par M. M. dans le sous-sol des parkings de l'…… à Evry à la demande d'une cliente mécontente de la prestation fournie qui refusait de payer ; le différend né avait un caractère purement commercial.

Aucun élément du dossier ne permet de conclure à l'existence du moindre indice faisant présumer l'existence d'une infraction, même en voie de préparation, de telle sorte que les gardiens de la paix, qui savaient s'adresser au gérant de la station de lavage, ne pouvaient procéder à un contrôle d'identité, procédure qu'ils n'avaient d'ailleurs pas mis en œuvre à l'encontre de la cliente mécontente M^me^ B.

Le contrôle d'identité non justifié rend nulle la procédure d'interpellation suivie à l'encontre du prévenu et tous actes subséquents.

L'exception de nullité est donc fondée, la constitution de partie civile de M. B. sera rejetée comme irrecevable. »

2 — au commissariat les mesures de coercition et de privation de droit ne se conçoivent qu'en cas de placement en garde à vue.

C'est pourquoi la Commission a estimé que doit être renforcée la formation sur les règles applicables en matière de contrôle d'identité et de garde à vue ainsi que sur le rôle des officiers de police judiciaire.

Au vu de votre réponse, elle ne peut que maintenir les recommandations formulées, en souhaitant que la réalité de cette formation soit contrôlée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Pierre TRUCHE

Monsieur Daniel VAILLANT
Ministre de l'Intérieur
Place Beauvau
75008 PARIS

Saisine de M. Bernard Cazeneuve, député de la Manche – 25 juin 2001 -

A l'occasion d'une concentration de motards, altercation entre un groupe de jeunes gens et les forces de l'ordre.

LES FAITS

a – Le samedi 5 mai 2001 s'est déroulée à Saint-Lô (Manche) une *« concentration motocycliste »* qui devait, semble-t-il, s'achever dans la soirée par un feu d'artifice. Cette manifestation a, naturellement, provoqué un rassemblement important de personnes jeunes dans une ambiance de fête.

Vers 21 h. 30 – 22 h.00, aux environs de la gare, deux jeunes gens, M. *F.* et son amie, M^lle^ *R.* ont un différend, sur la voie publique. Une quinzaine de jeunes gens qui se trouvaient à proximité prennent M. *F.* à partie, le frappent et lui portent notamment un coup de casque de moto au visage. M. *F*. fait soigner ses blessures à un poste de la Croix-Rouge. Accompagné par son amie, il se promène ensuite dans la ville et croit, alors, reconnaître dans la foule, parmi un groupe de jeunes, celui qui lui avait porté un coup de casque de moto. Il en informe la police, mais s'étant rendu avec des gardiens de la paix à l'endroit où il avait identifié son agresseur, il ne le retrouve pas.

b – Le 6 mai vers 0 h. 50, la salle de commandement du commissariat informe l'officier de permanence des faits en précisant que les agresseurs présumés pourraient se trouver sur les remparts de la ville.

Un officier de police judiciaire se transporte sur les lieux avec des agents de la brigade motocycliste et de l'unité de voie publique. Lorsqu'il arrive sur place, une quinzaine de jeunes gens se trouvent effectivement à l'endroit indiqué. Ils sont invités à ne pas s'éloigner et l'officier de police demande que M. *F.* soit transporté sur place afin de reconnaître éventuellement ses agresseurs. Le plaignant arrivera sur les lieux 10 à 15 minutes plus tard.

Cette attente contribue à accroître l'énervement des jeunes gens qui, dans la soirée, ont consommé dans un café de la ville et apprécient peu d'être retenus, contre leur gré, par des policiers pour des raisons qu'ils ignorent.

La victime, M. *F.*, placée à l'intérieur d'un véhicule de police, reconnaît, parmi les jeunes gens qui lui sont présentés à la lumière des phares de voiture, M. *D.* comme étant celui qui, parmi ses agresseurs, lui avait porté le coup de casque de moto au visage.

Les fonctionnaires de police interpellent alors l'intéressé (mineur) pour le conduire au commissariat afin de l'entendre. Mais M. *D.* refuse d'obtempérer, tente de s'échapper et se débat lorsque des policiers veulent s'assurer de sa personne. Deux autres jeunes gens, les frères *E.* s'opposent vivement à l'intervention des agents tandis qu'à des degrés divers certains de leurs camarades manifestent aussi leur solidarité, par des invectives et des pressions physiques.

Trois policiers usent de la force pour maîtriser M. *D.* en le plaquant à terre pour le menotter alors qu'il continue à se débattre ce qui entraîne un échange de coups pas nécessairement intentionnels. Devant l'agressivité orale et physique des frères *E.*, l'officier de police judiciaire décide de les interpeller aussi pour les conduire au commissariat. Les frères *E.* opposent une résistance, et les fonctionnaires de police emploient la force pour s'assurer des deux jeunes gens et les installer dans le fourgon de police.

c – Le trajet à l'hôtel de police et les auditions s'effectuent sans violence notable. Les interrogatoires et la confrontation achevés – M. *F.* confirmant par écrit ses précédentes déclarations, – les différents protagonistes sont relâchés le 6 mai entre 2 h. 30 et 3 h. 00.

d – Les jeunes gens interpellés informent, par la suite, le président de la section départementale du MRAP [2] du comportement violent de la police envers eux. Celui-ci saisit le directeur départemental de la sécurité publique le 14 mai [3]. Il lui est répondu le 22 mai. Insatisfait par

[1] Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples.

[2] Il joint un certificat médical signé le 14 mai par un chef de service du centre hospitalier qui fait état d'une fracture de la 3è apophyse transverse droite lombaire constatée sur l'un des trois jeunes gens interpellés.

la réponse, il écrit au préfet de la Manche qui accuse réception de sa lettre le 6 juin. Enfin, il informe de ses démarches M. Cazeneuve, député.

e – Le dossier transmis par le procureur de la République comprend 21 procès-verbaux : 6 établis dans la nuit du 6 au 7 mai ; 4 rédigés une semaine et demie plus tard, les 17 et 18 mai ; 10 établis les 21, 23 et 25 mai ; le dernier dressé le 28 mai.

La victime de violences maintient le 6 et le 23 qu'elle reconnaît l'un de ses agresseurs.

Les fonctionnaires de police exposent que les frères *E.* étaient *« vindicatifs »,* qu'ils « ont cherché le contact physique » et que les fonctionnaires présents ont utilisé *« la force strictement nécessaire pour les menotter »* et été *« dans l'obligation de les mettre à terre ».* Plusieurs soulignent qu'après avoir invité le groupe de jeunes gens à ne pas s'éloigner, ils ont attendu environ un quart d'heure l'arrivée de la victime et que *« tout a dégénéré »* quand celle-ci a confirmé qu'elle reconnaissait l'un de ses agresseurs. Un fonctionnaire a souffert d'une bosse au front, un autre d'une douleur au genou ; ils déclarent tous deux que les coups reçus ont été donnés involontairement et qu'ils ne portent pas plainte.

Deux des jeunes gens interrogés par la commission ont transmis un récit des incidents. L'un se plaint d'avoir reçu un coup de pied et affirme qu'un fonctionnaire de police a serré à deux reprises son écharpe autour de son cou, en lui tenant des propos que l'on peut juger déplacés ; le fonctionnaire a indiqué pour sa part, dans un procès-verbal, qu'il l'a *« pris au collet ».* L'autre déclare qu'il a reçu un coup de pied et un coup de poing (après un coup que lui-même déclare avoir porté).

f – S'agissant du dossier de violences volontaires en réunion – subies par M. *F.*, il a été transmis le 11 juillet au tribunal de grande instance de Coutances, qui a classé sans suite le 18 pour charges insuffisantes.

a) Sur le plan juridique, il ressort des pièces du dossier et sous réserve de l'appréciation souveraine des cours et tribunaux, que compte tenu de la plainte de M. *F.*, victime de coups et blessures de la part d'inconnus mais affirmant avoir identifié un de ses agresseurs, les fonctionnaires de police devaient rechercher les auteurs de l'agression.

Conformément aux dispositions des articles 54 à 66 du code de procédure pénale applicables au flagrant délit, l'officier de police judiciaire pouvait légalement défendre aux personnes parmi lesquelles se trouvait l'agresseur présumé de s'éloigner du lieu de l'infraction jusqu'à la clôture de ses opérations.

Il pouvait aussi garder à sa disposition l'agresseur présumé et reconnu par la victime ainsi que les jeunes gens qui s'étaient opposés à son interpellation.

Le déroulement chronologique des faits et l'examen des pièces du dossier font apparaître que les personnes interpellées n'ont été retenues que pendant le temps nécessaire à la réalisation des opérations de police judiciaire. Aucune infraction aux dispositions pertinentes du code de procédure pénale ne semble s'être produite.

b) La Commission note aussi :

- que l'intervention des fonctionnaires de police a été conduite de bout en bout par un lieutenant de police, officier de police judiciaire ;
- que le nombre de gradés de police (brigadiers et sous-brigadiers) présents a assuré un encadrement suffisant ;
- que les trois adjoints de sécurité présents n'ont, à aucun moment, participé aux actions de force.

c) La critique de l'intervention des fonctionnaires de police ne pourrait donc porter que sur les conditions d'emploi de la force. Il apparaît, en la circonstance, qu'il était nécessaire d'utiliser la force, la personne mise en cause refusant de déférer à l'injonction qui lui était faite, cherchant à s'y soustraire et s'y opposant avec l'aide plus ou moins active d'un petit

groupe de camarades. La commission n'a pas trouvé dans les pièces du dossier et dans les réponses qu'elle a obtenues des éléments qui feraient craindre qu'il y aurait eu violence intentionnelle des forces de police.

d) Un tel engrenage est préjudiciable à toutes les parties : une disproportion peut apparaître aux yeux de la population, notamment auprès des jeunes, entre ce qui motive l'intervention des fonctionnaires de police – une confrontation après une agression - et les moyens mis en place, même s'il est nécessaire que les fonctionnaires de police intervenant sur place ne se trouvent pas en difficulté. S'ensuivent des propos outrageants, des résistances à l'application de la loi, voire des provocations et des violences appelant des suites judiciaires.

⧹ RECOMMANDATIONS

a) Les moyens pour tenter de rompre cet engrenage de la violence et de poursuivre ou rétablir un dialogue ne sont pas du ressort de la commission : éducation, médiation.

b) La Commission ne peut formuler qu'une recommandation concernant la formation initiale ou continue des fonctionnaires de police. Elle doit impérativement porter sur l'obligation pour les agents de conserver, quelles que soient les circonstances, une maîtrise d'eux-mêmes, ainsi que sur le respect des règles de déontologie et l'application des dispositions du code de procédure pénale, dont il n'apparaît pas qu'elles aient été méconnues en la circonstance. La formation doit aussi assurer l'acquisition des techniques et des gestes permettant de maîtriser des personnes refusant de se soumettre en évitant le plus possible des dommages physiques.

Adopté le 30 novembre 2001

Saisine de M. Jean-Jacques Filleul, député d'Indre et Loire – 10 juillet 2001

Dans le cadre d'une procédure ouverte pour vol par son employeur, M^me^.C.B., dénonce le procédé d'interpellation utilisé par les fonctionnaires de police et le fait de n'avoir pas pu revenir sur sa déposition.

LES FAITS

Ce jour-là vers 19 heures, M^me^ *B*, cuisinière à la pizzeria « X. », qui avait pris son service à 17 h 30, fut invitée par la gérante de la société à descendre à la cave où elle range habituellement ses effets personnels. Là, elle se trouva en présence de deux gardiens de la paix qui l'invitèrent à ouvrir son sac dans lequel furent découvertes quelques denrées appartenant à l'établissement.

Elle reconnut les avoir dérobées ; elle renouvela ses aveux au commissariat de police où elle fut aussitôt conduite. Elle fut licenciée pour faute grave ; elle a engagé une procédure devant le conseil des prud'hommes. La procédure a été classée sans suite par le procureur de la République en raison de la faible valeur de la marchandise.

M^me^ *B* affirme maintenant qu'elle n'a pas dérobé ce qui a été trouvé dans son sac. La déposition en ce sens qu'elle aurait voulu faire le lendemain des faits ne fut pas reçue au commissariat.

AVIS

L'intervention des gardiens de la paix à la requête de la propriétaire des lieux est régulière. La détention d'une *« matraque »* par ces fonctionnaires alors que la requérante n'allègue aucune violence n'appelle pas d'observation. M^me^ *B.* est restée au commissariat pendant le temps d'audition de la plaignante puis au cours de son interrogatoire qui a duré 35 minutes et au cours duquel elle reconnaît avoir passé des aveux sans subir aucune pression ; elle fut libérée 10 minutes plus tard après consultation du parquet.

Constatant qu'aucun manquement à la déontologie n'est relevé, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu à recommandation.

Adopté le 30 octobre 2001

2 — Le maintien de l'ordre

Saisine de M. Michel Dreyfus-Schmidt, sénateur du territoire de Belfort – 22 février 2001 –

Lors d'une manifestation de pompiers, l'un d'eux, M. W. eu la main arrachée par une grenade tirée par le service d'ordre.

◣ LES FAITS

Il s'agissait d'une manifestation revendicative professionnelle dont la phase terminale s'est déroulée sur la place devant la préfecture de région qui abrite également des services du conseil général, lequel contribue au financement des services de secours.

La manifestation commença vers 9 h. 45, à 500 ou 600 mètres de la préfecture en direction de laquelle le cortège se dirigea ensuite.

A – les forces en présence :

1 Un millier de sapeurs pompiers, dont 10 % environ, représentant des six syndicats, devaient assurer un service d'ordre. Selon une estimation policière, les sapeurs-pompiers n'étaient que 500.

2 compagnies républicaines de sécurité (soit 250 hommes environ) qui furent engagés progressivement pour la protection des bâtiments.

3 de gendarmerie mobile (65 hommes) ne prit position en renfort des C.R.S. et n'intervint que dans une seconde phase.

Tous ces hommes en présence, qui travaillent souvent en commun, sont physiquement entraînés. Tous étaient porteurs de tenues de protection : tenue de feu pour les sapeurs-pompiers avec clefs d'ouverture de vannes ; tenues de manifestation pour les forces de l'ordre avec boucliers et tonfâs (bâtons à poignée).

De plus, les sapeurs-pompiers avaient obtenu, au début de la manifestation, l'autorisation de venir sur la place avec des véhicules de lutte contre l'incendie : grande échelle et camion-citerne notamment.

B – L'ambiance

Elle était caractérisée par un bruit intense provoqué par les sirènes des camions de pompiers, des sifflets, des pétards, ce qui rendait peu audibles les sommations.

Lorsqu'une délégation de treize sapeurs-pompiers quitta la place pour se rendre à la préfecture, les heurts commencèrent sans que le service d'ordre des manifestants ait pu faire preuve de son efficacité.

C – Le déroulement de la manifestation sur place

1 – La 1ère phase :

Les manifestants commencèrent à déployer la grande échelle vers 10 h. 45 à proximité des forces de l'ordre. Les fonctionnaires des CRS, en ligne sur un rang derrière les barrières de sécurité pour interdire l'accès de la préfecture, furent aspergés de mousse, à partir de 11 h. 15 et pendant 20 à 30 minutes par une lance manipulée depuis la grande échelle par trois sapeurs-pompiers qui s'y étaient installés. Outre l'effet humiliant d'une telle situation sous l'objectif des caméras de télévision, cette action eut pour effet de rendre inutilisables masques de protection et appareils radio de transmission des forces de l'ordre.

Pour tenter de faire cesser cette situation en s'emparant du camion porteur de la grande échelle, des fonctionnaires de la C.R.S. (entre 30 et 40 hommes*)* contournèrent les barrières de protection pour tenter une *« poussée »* des manifestants qui échoua et provoqua leur repli, non sans qu'un lieutenant ait été jeté à terre et deux tonfâs dérobés.

Le commissaire central adjoint présent sur les lieux décida alors de faire intervenir, sur le flanc des manifestants, l'escadron 16/9 de gendarmerie mobile, jusque-là en réserve pour assurer la sécurité d'autres bâtiments. Ils arrivèrent sur place vers 11 h. 45.

2 – Les réquisitions

La gendarmerie mobile, force armée de deuxième catégorie, ne pouvait être employée que sur réquisition de l'autorité civile. Il y en eut trois :

1° - Le préfet de région délivra le 24 janvier une *« réquisition générale »* au général commandant la région de gendarmerie Nord. Elle comportait les précisions exigées par les articles 24 et 27 de l'instruction interministérielle du 9 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre : but de la mission, fixation de la zone, moyens nécessaires, horaire, désignation de l'autorité civile d'emploi sur place.

2° - *« Réquisition particulière »* autorisant l'emploi de la force mais ne comportant pas l'usage des armes, signée par le commissaire central adjoint. Contrairement aux dispositions de l'article 26 de l'instruction précitée, il n'est pas indiqué d'avis personnel sur les dispositions à prendre (moment le plus favorable pour arriver, conduite générale à tenir, notamment). Mais, d'une part, ces avis ne sauraient engager l'autorité requise et, d'autre part, cette réquisition, datée du 25, avait été préparée la veille, c'est-à-dire à un moment où aucune précision ne pouvait être fournie.

3° - *« Réquisition complémentaire spéciale »* comportant l'usage des armes dont l'autorité militaire reste libre de régler l'emploi. Cette réquisition fut établie par le commissaire central adjoint dans les mêmes conditions que la précédente.

Il s'agirait d'une pratique courante de préparer les réquisitions à l'avance car il serait difficile de les établir en pleine action. Les deux premières réquisitions furent remises, à sa demande, au capitaine commandant l'escadron de gendarmerie, le 25 janvier, à l'issue d'une réunion de coordination qui s'était tenue à neuf heures sous la

présidence du directeur départemental adjoint. La troisième ne lui fut remise qu'après la fin des engagements, mais il connaissait son existence qui lui avait été confirmée verbalement sur le terrain par le commissaire central. Selon l'article 35 de l'instruction, *« si la réquisition … n'est pas remise en main propre elle peut lui être notifiée par écrit ou par message. Elle est exécutoire dès sa réception. Toutefois lorsqu'elle est adressée par message, elle doit être suivie d'une confirmation écrite dans les meilleurs délais. La responsabilité du chef militaire qui, avant d'avoir reçu cette confirmation, procède à l'exécution de la réquisition, est couverte par la présente instruction ».* Le message fut ici oral.

3 – La 2ème phase : l'emploi de la force par les gendarmes mobiles.

Elle ne prévoit que des charges avec boucliers et tonfâs et l'emploi de grenades lacrymogènes.

L'article R. 431-1 du code pénal réglemente les sommations obligatoires qui doivent précéder l'emploi :

> *« Pour l'application de l'article 431-3, l'autorité habilitée à procéder aux sommations avant de disperser un attroupement par la force :*
>
> *1° Annonce sa présence en énonçant par haut-parleur les mots : « Obéissance à la loi, Dispersez-vous » ;*
>
> *2° Procède à une première sommation en énonçant par haut-parleur les mots : « Première sommation : on va faire usage de la force » ;*
>
> *3° Procède à une deuxième et dernière sommation en énonçant par haut-parleur les mots : « Dernière sommation : on va faire usage de la force ».*
>
> *Si l'utilisation du haut-parleur est impossible ou manifestement inopérante, chaque annonce ou sommation peut être remplacée ou complétée par le lancement d'une fusée rouge.*
>
> *…… »*

Les sommations verbales furent faites par l'autorité civile lors de l'intervention des C.R.S. mais il est douteux qu'elles aient pu être entendues de tous compte tenu de l'ambiance. Une fusée rouge a été lancée. Il n'est pas possible de savoir s'il y en eut une seconde.

Les gendarmes mobiles, aspergés de mousse dès leur arrivée, reçurent l'ordre de s'emparer du camion et, pour cela, entrèrent en contact avec les manifestants qui les chargèrent en « mêlée », casque en avant. Des gendarmes furent blessés et des boucliers endommagés. Malgré le lancement de dix-sept grenades lacrymogènes, le but recherché ne fut pas atteint, ce qui entraîna un mouvement de repli de l'escadron.

4 – La 3ème phase : l'usage des armes par les gendarmes mobiles

Cet usage des armes autorise l'emploi de grenades offensives (deux furent utilisées) et de grenades F4. (Une seule fut envoyée qui provoqua la blessure).

On a vu (2°- 3°) dans quelles conditions cet usage avait été autorisé. Son emploi fut décidé par le capitaine, commandant le peloton de gendarmerie, qui connaissait l'existence de la réquisition. Les circonstances précises de la prise de décision d'usage des armes sont entourées d'incertitude, notamment quant à la concertation entre le commissaire de police placé auprès de l'escadron et le chef de celui-ci.

Deux situations juridiques sont alors possibles :

- **la réquisition de l'autorité civile**. Il doit être fait une sommation (en l'espèce par un officier de police judiciaire de la police nationale porteur d'une écharpe tricolore).

Article R. 431-1 du code pénal, dernier alinéa :

« ……

Toutefois si, pour disperser l'attroupement par la force, il doit être fait usage des armes, la dernière sommation ou, le cas échéant, le lancement de fusée qui la remplace ou la complète doivent être réitérés. »

Cette sommation n'a pas été faite.

- **la légitime défense :**

Le capitaine de gendarmerie invoque, lui, la légitime défense. Il affirme avoir donné l'avis prévu par l'article 42 de l'instruction interministérielle du 9 mai 1995 à voix haute, sans haut-parleur et sans envoi de fusée. Les grenadiers disent avoir crié *« grenade »* en faisant rouler au sol les deux grenades offensives et en envoyant en l'air la grenade F4 dans un *« espace clair »,* c'est-à-dire libre de manifestants. Ce dernier engin qui est muni d'un retard de 5 à 8 secondes à compter du lancement, explosa au moment où le sapeur-pompier *W*. le ramassa par terre, comme le montre un film des actualités régionales (FR 3).

> Article 431-3 du code pénal, dernier alinéa :
> *« ……*
> *Toutefois, les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent. »*

Cet article ne vise que l'usage de la force.

L'article 42 de l'instruction interministérielle du 9 mai 1995 est plus large.

> *« En application de l'article 431-3 du code pénal, les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent.*
>
> *La légalité de cet usage de la force est réglée par les articles 122-4 à 122-7 du code pénal.*
>
> *Dans ce cas, le commandant de l'unité, quand les circonstances le lui permettent, a le devoir d'avertir les assaillants par un avis prononcé à haute voix que l'emploi de la force* ***ou l'usage des armes*** *va être*

ordonné. A cet effet, il est fait emploi dans la mesure du possible, d'un appareil haut-parleur. En principe, l'avertissement est précédé soit d'un signal sonore, soit d'un signal lumineux (fusée rouge).

Avant d'agir, le commandant de la force armée laissera s'écouler autant de temps que lui permettra la sécurité de son unité ou l'accomplissement de la mission qu'il a reçue.

Quand l'usage du feu ou d'engins explosifs doit être renouvelé, il doit être procédé, toutes les fois que cela est possible, à un nouvel avertissement. »

Selon l'article 122-5 du code pénal, la légitime défense ne peut être invoquée lorsqu'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte. [Aux termes de l'article 8 de la loi du 6 juin 2000, la Commission ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction.]

5 – L'emploi de grenades dans les manifestations

Sur sa demande, la Commission a obtenu les renseignements suivants :

- **du Ministre de la Défense** :

« Il ressort des éléments statistiques élaborés par la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) que, durant la seule période 1990-2000, 1915 grenades offensives et 4446 grenades de type F4 ont été utilisées dans ce cadre par les forces mobiles de la gendarmerie.

Pendant cette même période, 133 blessés ont été dénombrés parmi les manifestants ou les tiers lors d'opérations de maintien de l'ordre impliquant des unités de gendarmerie. Parmi ceux-ci, 14 l'ont probablement été à la suite de l'emploi des deux types de grenades susmentionnés, sans qu'un lien de causalité puisse pour autant être formellement établi. »

- **du Directeur général de la police nationale** :

  « Des renseignements qui m'ont été communiqués, il ressort que pour le Service Central des Compagnies Républicaines de Sécurité, renforçant, à l'instar de la gendarmerie mobile, les services locaux ayant à faire face à des manifestations violentes, le suivi systématique établi depuis 1995, de l'emploi des grenades lacrymogènes instantanées (G.L.I. ou grenades lacrymogènes explosives à effet de souffle) laisse apparaître à ce jour 332 cas d'emploi de ces munitions, sans que des conséquences corporelles sur les personnes aient été signalées. »

◺ AVIS

A – La recherche et l'exploitation du renseignement intéressant l'ordre public, qui évite toute improvisation, est du ressort de l'autorité civile (articles 6 et 7 de l'instruction interministérielle).

Il existe toujours une impondérabilité pouvant provoquer une escalade de la violence lorsqu'il n'est pas possible de prévoir les moyens mis en oeuvre par les participants à l'attroupement.

a) - Par lettre du 24 janvier adressée aux chefs de groupements territoriaux, le président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Nord a *« confirmé l'interdiction faite à quiconque de sortir les engins qui doivent rester affectés au service public de secours et de lutte contre l'incendie »*. Il n'a été tenu aucun compte de cet ordre. L'article 2 du décret du 25 septembre 1990 dispose que les sapeurs-pompiers *« ne sont pas autorisés à porter l'une des tenues réglementaires à l'occasion de manifestations sur la voie publique »*. Les manifestants n'ont tenu aucun compte de cette disposition réglementaire.

b) Par ailleurs, le préfet de région avait donné instruction aux forces de l'ordre de s'opposer à l'arrivée des engins de service sur la place de la préfecture ; or le commissaire central a autorisé le passage desdits engins après avoir reçu l'engagement des sapeurs-pompiers chargés de

l'encadrement, lors de discussion au début de la manifestation, qu'il serait seulement déversé de la mousse dans une fontaine. Le préfet n'a pas été consulté sur ce changement, ni même informé.

c) Il est certain que l'usage des véhicules de service, qui facilitaient le déversement de mousse, a durci la situation tout en neutralisant les masques et les moyens radio des forces de l'ordre tandis que l'équipement des sapeurs-pompiers leur a permis de s'opposer efficacement aux *« poussées »* des forces de l'ordre.

Compte tenu de ces éléments, celles-ci se trouvaient en insuffisance numérique pour manœuvrer utilement.

B – Lors de la décision d'emploi des armes, dans une situation particulièrement confuse et tendue, l'autorité civile, responsable du maintien de l'ordre sur le terrain, ne s'est pas trouvée en mesure d'apprécier, de façon pertinente, la situation dans laquelle se trouvait l'escadron de gendarmerie et de décider en connaissance de cause de l'emploi des armes. Celui-ci est donc intervenu en l'absence d'une réelle coordination entre l'autorité civile placée auprès de l'escadron et le chef de cette unité.

C – Les sommations, en cas d'usage d'armes, sont inadaptées, en ce sens qu'elles ne font que réitérer celles prévoyant le seul usage de la force.

⩤ RECOMMANDATIONS

A – Les matériels à usage professionnel ne doivent pas être détournés de leur affectation. Ainsi pour les sapeurs-pompiers, parallèlement à l'interdiction de l'usage des tenues (décret du 25 septembre 1990), il convient de prévoir **l'interdiction de l'usage des engins et matériels** en dehors des missions d'incendie et de secours et de fixer la responsabilité de ceux chargés de l'application et qui enfreignent l'interdiction.

B – En renforçant au besoin l'article 14 de l'instruction interministérielle du 9 mai 1995 mais surtout **dans l'enseignement des écoles de police et de gendarmerie et les réunions de préparation des manifestations**, il convient :

- d'arrêter les modalités du *« contact permanent qui doit être maintenu entre l'autorité administrative et l'autorité militaire correspondante »*
- de rappeler la nécessité de ne pas composer, au dernier moment, avec les manifestants, à propos de consignes essentielles, telles que l'interdiction d'accès faite aux matériels susceptibles d'aggraver la situation. Le retrait d'une pareille consigne ne devrait intervenir que sur instruction de l'autorité l'ayant édictée, ce qui suppose l'existence de moyens assurant une liaison directe entre cette autorité et l'interlocuteur des manifestants.

C – **La réquisition complémentaire d'usage des armes** ne doit être prise par le responsable compétent de l'autorité civile que **sur place et au vu de la situation**. Une telle réquisition rédigée à l'avance ne peut être utilisée sans cette prise de décision.

D – L'harmonisation des articles 431-3 du code pénal et 42 de l'instruction interministérielle s'impose en ce qui concerne **l'usage des armes en cas de légitime défense.**

E – La rédaction de l'article R. 431-1 du code pénal, dernier alinéa, en ce qui concerne **les sommations en cas d'usage des armes, n'est pas suffisamment explicite**. En effet, ces sommations ne se distinguent pas de celles prévues en cas d'emploi de la force. Par ailleurs, dans tous les cas, doivent être utilisés des appareils efficaces de sonorisation à longue portée, portatifs ou installés sur véhicule et doublés par l'envoi obligatoire de deux fusées d'avertissement.

Adopté le 31 mai 2001

Conformément à l'article 7 de la loi du 6 juin 2000, ces recommandations, qui concernent plusieurs autorités publiques, ont été adressées à M. Lionel Jospin, Premier Ministre, dont la réponse est la suivante :

Le Premier Ministre

N° 1137/01/SG

Paris, le 19 octobre 2001

Monsieur le Président,

Vous m'avez fait parvenir, le 12 juin dernier, l'avis rendu le 30 mai par la Commission nationale de déontologie de la sécurité, saisie par M. le sénateur Dreyfus-Schmidt des conditions dans lesquelles s'est déroulée à Lille, le 25 janvier 2001, une manifestation de sapeurs-pompiers au cours de laquelle l'un d'eux avait eu une main arrachée.

Les recommandations formulées par la Commission ont donné lieu à un examen interministériel approfondi, qui a conduit le Gouvernement à retenir, pour leur mise en œuvre, les orientations suivantes.

1) Interdiction pour les sapeurs-pompiers d'utiliser des engins et matériels qui leur sont confiés, en dehors des missions d'incendie et de secours

Comme le relève la Commission, le décret du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs pompiers professionnels, s'il proscrit le port par ceux-ci de leur tenue réglementaire à l'occasion de manifestations sur la voie publique, ne comporte pas d'interdiction analogue s'agissant de l'utilisation des engins et matériels qui leur sont confiés. Le Gouvernement est donc disposé à combler cette lacune.

./…

2) Relations entre l'autorité administrative et l'autorité militaire durant les manifestations et respect des consignes préalablement édictées par l'autorité administrative

Le Gouvernement souscrit pleinement à la nécessité de sensibiliser à ces deux questions les forces chargées du maintien de l'ordre, tant dans le cadre de l'enseignement des écoles de polices et de gendarmerie que lors des réunions de préparation des manifestations.

Il ne lui semble pas indispensable, en revanche, de fixer des règles précises à l'article 14 de la circulaire interministérielle du 9 mai 1995.

En effet, les contraintes spécifiques à chaque manifestation déterminent les modalités du contact permanent entre l'autorité administrative et l'autorité militaire, et il paraît difficile de faire figurer dans l'instruction des indications qui ne pourront être exhaustives et correspondre à l'ensemble des situations envisageables.

De même, s'agissant du respect des consignes essentielles données par l'autorité préfectorale, le responsable du maintien de l'ordre doit disposer d'une marge d'adaptation dans la mise en œuvre du dispositif, dès lors qu'un contact continu est maintenu avec l'autorité administrative pour lui demander son accord si les délais le permettent, et à tout le moins pour lui rendre compte immédiatement.

3) Réquisition complémentaire d'usage des armes

Comme le relève la Commission, la réquisition d'usage des armes doit être prise par le responsable compétent de l'autorité civile sur place et au vu de la situation, alors même qu'elle aurait été rédigée à l'avance ; ceci implique qu'elle ne soit remise au responsable de l'unité chargée du maintien de l'ordre qu'au moment où le déroulement de la manifestation l'impose.

Cette règle sera rappelée aux autorités compétentes.

./…

4) Harmonisation des articles 431-3 du code pénal et 42 de l'instruction interministérielle du 9 mai 1995

L'article 431-3 du code pénal autorise l'usage de la force pour dissiper les attroupements, soit après deux sommations, soit directement si des violences ou des voies de fait sont exercées contre les représentants de la force publique ou si ceux-ci ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent.

Dans le second cas, l'article 42 de l'instruction interministérielle du 9 mai 1995 prescrit toutefois au commandant de l'unité, quand les circonstances le lui permettent, d'avertir les assaillants que l'emploi de la force ou l'usage des armes va être ordonné.

Même si la rédaction de l'instruction est sur ce point ambiguë, l'usage des armes constitue bien l'une des modalités de l'emploi de la force, comme le montrent les termes de l'article R.431-1, pris pour l'application de l'article 431-3.

Pour harmoniser la rédaction de l'article 431-3 du code pénal et de l'article 42 de l'instruction interministérielle, et afin de lever toute ambiguïté, le Gouvernement se propose, d'une part, de préciser dans l'instruction interministérielle que l'emploi de la force ne peut comporter l'usage des armes qu'à titre exceptionnel, si les représentants de la force publique y sont absolument contraints, et, d'autre part, de prévoir des modalités d'avertissement différentes selon que l'emploi de la force comporte ou non l'usage des armes, en s'inspirant des nouvelles modalités envisagées en matière de sommation (cf. point 5 ci-après).

5) Sommations en cas d'usage des armes

La Commission constate que l'article R. 431-1 du code pénal se borne à prévoir, en cas d'usage des armes, la réitération de la seconde des deux sommations qui doivent en principe précéder l'emploi de la force. Ces modalités lui paraissent inadaptées, les manifestants n'étant pas suffisamment informés des conséquences de cette troisième sommation.

./…

Le Gouvernement partage cette analyse. Un décret en Conseil d'Etat sera élaboré pour modifier les termes de l'article R. 431-1, afin de prévoir des modalités sonores et/ou visuelles permettant de distinguer sans équivoque les deux types de sommations.

En espérant que ces différents éléments vous auront apporté l'éclairage requis sur les suites que le Gouvernement entend réserver à l'avis de la Commission, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma haute considération.

Monsieur Pierre TRUCHE
Président de la Commission nationale
de déontologie de la sécurité
66, rue de Bellechasse75007 PARIS

Lionel JOSPIN

Saisine de M. Lionel Jospin, Premier Ministre – 13 juin 2001 –

Le Premier Ministre

Paris, le 13 juin 2001

N° 679/01/SG

Le Premier Ministre

à

Monsieur le Président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité

OBJET : Rapport de la direction centrale des renseignements généraux intitulé « Extrême gauche 2000 ».

P.J. : Un rapport.

La direction centrale des renseignements généraux a établi, en juin 2000, un rapport intitulé « Extrême gauche 2000 », dont la presse s'est dernièrement fait l'écho et que vous voudrez bien trouver ci-joint.

En application de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une commission nationale de déontologie de la sécurité et notamment de son article 4, j'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir faire examiner par la Commission si ce rapport, par son objet, son contenu, ses conditions de réalisation ou sa diffusion, est susceptible de faire apparaître des manquements aux règles de la déontologie qui s'imposent aux services de la police nationale.

Lionel JOSPIN

La Commission a entendu le directeur général de la police nationale et le directeur central des renseignements généraux. Ella a consulté aussi deux chercheurs en sciences politiques. Enfin, elle a demandé à la Commission nationale de l'informatique et des libertés d'effectuer un contrôle dont les résultats qui ont été communiqués.

⇘ CONSTATATIONS

Le rapport de juin 2000 est largement l'actualisation d'un rapport de septembre 1997 intitulé *« L'extrême gauche, état des lieux »,* établi lui aussi par la section *« contestation et violence »* de la direction centrale des renseignements généraux, et repris à l'identique en plusieurs passages malgré les évolutions intervenues en trois ans. Il s'agit, selon le directeur central, d'un *« rapport de routine »*, dont l'initiative revient, sous sa responsabilité, au sous-directeur de la recherche. La tonalité du document est souvent polémique.

Le terme *« extrême gauche »* n'a pas une signification précise pour la direction centrale qui le tient pour *« la reconduction cartésienne d'un classement politique »*. Elle souligne qu'elle s'attache à *« la dangerosité potentielle »*, qu'elle définit comme *« l'analyse des groupes à risque ou pouvant le devenir »*. Le document de la direction centrale n'établit pas toutefois de différence entre les groupes prêts à utiliser la violence et les autres.

Il comporte en revanche des index des organisations citées (257) et des personnes citées (154). Le directeur central a affirmé que le rapport est indépendant des fichiers que les décrets n° 91-1051 et 91-1052 du 14 octobre 1991 autorisent la direction à constituer (fichier général et fichier terrorisme) et que l'index alphabétique n'a pour objet que de faciliter la lecture du document par l'autorité destinataire de celui-ci. La CNIL a constaté que 152 des 154 personnes citées apparaissent dans les fichiers tenus par les services des renseignements généraux. Elle a précisé que pour ces 152 personnes, le rapport *« Extrême gauche 2000 »* ne comportait aucune information qui ne se trouvait déjà dans les dossiers qui auraient été communiqués à la

CNIL si ces personnes avaient exercé leur droit d'accès, mais qu'aucun CNIL si ces personnes avaient exercé leur droit d'accès, mais aucun des dossiers individuels ou collectifs tenus par les services des renseignements généraux concernant les personnes citées ne faisait état du rapport *« Extrême gauche 2000 ».*

Validé par le directeur central, le rapport de juin 2000 a été adressé en trois exemplaires au ministre de l'intérieur par l'intermédiaire du directeur général. Les deux hauts fonctionnaires ont déclaré qu'ils n'avaient aucune idée de la provenance de la fuite dans la presse du rapport, qui n'était toutefois couvert ni par le secret défense ni par le confidentiel défense.

⍀ AVIS

La direction centrale des renseignements généraux « concourt à la mission générale de sécurité intérieure » (arrêté du 6 novembre 1995), qui a notamment pour objet *« de déceler et prévenir toute menace susceptible de porter atteinte à l'ordre public, aux institutions, aux intérêts fondamentaux de la Nation ou à la souveraineté nationale »* (rapport sur les orientations de la politique de sécurité annexé à la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité). Elle est fondée à analyser *« les groupes à risque »*, en s'adaptant à l'évolution de la nature de la violence qui fait désormais une place importante à des actions visant à discréditer les institutions et leurs représentants.

Si *« la surveillance de l'activité et du fonctionnement interne des partis politiques »* est exclue depuis 1995 de la mission d'information générale des Renseignements généraux, deux exceptions sont prévues : les menaces à l'ordre public (*« partis, groupes ou mouvements à risques »*), le non-respect des principes démocratiques (*« certaines idéologies véhiculées à l'extrême droite comme à l'extrême gauche, en particulier celles qui prônent le racisme et l'antisémitisme et celles qui encouragent le recours à la violence »*)[4].

[4] Instruction ministérielle n° 95-2C du 3 janvier 1995.

Encore convient-il de veiller à ce qu'une analyse diffusée par la direction centrale vise exclusivement à permettre aux autorités de déceler et prévenir de telles menaces.

Dans le rapport de juin 2000, la nature des risques n'est pas caractérisée ; à la lecture de nombre de notices, il n'apparaît pas clairement en quoi l'organisation étudiée ou la personne citée se rattache à l'extrême gauche ou constitue un *« risque »*. Or les mots *« prévention des atteintes à la sécurité et à l'ordre publics »* (loi précitée du 21 janvier 1995) doivent être *« entendus au sens strict »* (instruction ministérielle n° 91-44C du 28 février 1991).

Aux termes de l'article 7 du code de déontologie de la police nationale (décret n° 86-592 du 18 mars 1986), *« le fonctionnaire de la police nationale [...] a le respect absolu des personnes, quelles que soient leur nationalité ou leur origine, leur condition sociale ou leurs convictions politiques, religieuses ou philosophiques »*. Contreviennent à cette règle d'assez nombreuses affirmations du document peu argumentées, polémiques ou non explicitement rattachées au sujet. Fait problème aussi la constitution même de l'index des personnes citées, où voisinent, sans que les garanties instituées par les décrets précités du 14 mars 1991 jouent, des personnes condamnées pour des actes criminels et des citoyens dont la *« dangerosité »* n'est pas démontrée par le document.

⩤ RECOMMANDATIONS

Le Président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés a informé la Commission nationale de déontologie qu'il a appelé l'attention du directeur central des renseignements généraux sur le fait que la mention de l'existence du rapport dans les dossiers individuels ou collectifs concernant les personnes citées serait de nature à rendre plus sûre la consultation des données individuelles [5]. La CNDS ne peut qu'appuyer cette recommandation.

[5] Cf. loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (article 39).

La Commission recommande :

1) que la direction centrale des renseignements généraux veille à n'établir et ne diffuser de *« rapports de routine »* qu'après s'être assurée que ces documents, non commandés par les autorités responsables de la sécurité intérieure, présentent une réelle utilité pour la recherche et la prévention des menaces à l'ordre public ;

2) qu'elle s'attache à conserver à ses notes et rapports le ton *« factuel »* et non polémique qui s'impose à tout document administratif, qu'elle définisse précisément les risques dont elle propose une analyse ;

3) qu'elle rattache expressément ses analyses à ces notions, qu'elle s'abstienne enfin d'ajouter à ses rapports et notes des liste de personnes citées dont l'intérêt opérationnel n'est pas établi ;

4) que les règles de classification de tels documents soient réexaminées

Adopté le 30 novembre 2001

Conformément à l'article 7 de la loi du 6 juin 2000, ces recommandations ont été adressées à M. Lionel Jospin, Premier Ministre, qui a fait part à la Commission de la réponse de M. Daniel Vaillant, Ministre de l'Intérieur :

Le ministre de l'Intérieur
à
Monsieur le secrétaire général du Gouvernement

Liberté • Égalité Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR

Paris, le 10 JAN 2002

O B J E T : Suivi des recommandations de la Commission Nationale de Déontologie de la sécurité relatives au rapport « Extrême gauche 2000 ».

REFERENCE : Avis de la Commission en date du 30 novembre 2001.

Vous avez bien voulu me faire parvenir l'avis de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité relatif au rapport de la direction centrale des renseignements généraux intitulé « Extrême gauche 2000 », dont la Commission avait été saisie par le Premier ministre le 13 juin 2001.

En réponse à ces recommandations, le directeur général de la police nationale a donné instruction au directeur central des renseignements généraux :

./…

1. de ne faire établir et de ne laisser diffuser de « rapports de routine » qu'après s'être assuré que ces rapports présentent une réelle utilité pour la recherche et la prévention des menaces à l'ordre public ;
2. de définir le plus précisément possible les risques dont la D.C.R.G. propose l'analyse ;
3. de ne pas laisser ajouter aux rapports de liste de personnes citées dont l'intérêt opérationnel ne serait pas établi ;
4. de lui adresser dans les meilleurs délais une étude sur les notes susceptibles d'être classées « confidentiel défense ».

Il lui a par ailleurs demandé de prendre acte de l'avis du Président de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés sur l'intérêt d'une mention de l'existence du rapport dans les dossiers individuels ou collectifs concernant les personnes citées.

Daniel Vaillant

4 — L'administration pénitentiaire

Saisine de M. Noël Mamère, député de la Gironde – 30 mars 2001 –

La Commission nationale de déontologie de la sécurité a été saisie à la suite du meurtre commis à la maison d'arrêt de Gradignan, dans la nuit du 15 au 16 mars 2001, par le détenu M. Y. sur la personne de M. L. dont il partageait la cellule.

LES FAITS

La victime qui devait subir un reliquat de peine avait été invitée par le juge de l'application des peines à se constituer prisonnier le vendredi 15 mars 2001 au matin, la commission d'application des peines devant se réunir ce jour-là et lui remettre, pour bonne conduite lors de la détention initiale, la quasi-totalité de la peine à subir. La décision rendue conforme aux prévisions, il ne restait à ce détenu qu'un jour à subir. Il devait donc être libéré le lendemain.

Faute de place dans une cellule *« arrivant »* , il fut placé dans la cellule 210 où se trouvait déjà un autre détenu entré dans la nuit mais qui devait, dans l'après-midi, prendre une autre affectation.

Fut alors placé avec lui le détenu M. *Y.*, qui sortait du quartier disciplinaire. Il avait été sanctionné pour des violences graves exercées dans la nuit du 23 au 24 février sur son codétenu d'alors.

Sur la foi du tableau tenu manuellement et sans consultation du système de gestion informatisé GIDE (gestion informatisée des détenus en établissement), M. *Y.* fut de retour en détention un jour avant la fin de la sanction prononcée à son encontre.

Son affectation à la cellule 210 avait été décidée par un chef de service pénitentiaire stagiaire, entré trois ans plus tôt dans l'administration. Il a déclaré que les règles pour l'affectation en cellule

n’étaient pas enseignées à l'école nationale de l’administration pénitentiaire et qu'elles découlaient de la pratique. Sont pris en compte, d'une part, des éléments objectifs relatifs au régime alimentaire, au traitement médicamenteux en cours, au fait de fumer ou non, à la demande de travail, à la nationalité, à la qualification des faits s'il s'agit d'une agression sexuelle…, d'autre part, les impressions recueillies au cours d'un entretien. Ce chef de service avait vu M. *Y.* au quartier disciplinaire plusieurs fois ; il ne créait alors aucune difficulté. Lorsqu'il a décidé de son affectation, il ne connaissait ni les conditions de son arrestation ni son passé psychiatrique ni les faits commis en prison.

Outre les faits déjà commis en détention, M. *Y.* s'était fait remarquer à un double titre. D'abord, pour sa violence. Le 16 octobre 2000, il s'était introduit de force dans l'ancien domicile de son amie, avait exercé des violences sur le nouvel occupant des lieux, tiré avec une arme à feu sur les policiers et avait dû être maîtrisé par le groupe d’intervention de la police nationale (G.I.P.N.).

Ensuite par sa personnalité. Lors de son arrestation, il fut examiné le 17 octobre par un psychiatre commis par les enquêteurs et qui conclut à "un état pathologique caractérisé par un délire de persécution peu systématisé et probablement une psychose de type passionnel (jalousie morbide). Cette pathologie a été à l'origine de l'état d'hétéro agressivité qu'il a présenté dans la journée du 16 octobre. Les montées de violence hétéro agressive ne peuvent nullement être contrôlées par ce patient. Il présente un état dangereux. La mesure d'hospitalisation d'office en urgence qui a été prononcée hier est justifiée".

Lorsque cette hospitalisation d'office prit fin, il fut placé en détention le 1er novembre 2000 des chefs de violation de domicile à l'aide de manœuvres, menace, voies de fait ou contrainte, dégradation volontaire, vol avec violence n'ayant pas entraîné d'incapacité, violence sur une personne dépositaire de l'autorité publique ayant entraîné une incapacité supérieure à huit jours.

Lors de son incarcération, le juge d'instruction remplit ainsi la notice prévue par l'article D 32-1 du code de procédure pénale :

Un examen psychiatrique urgent paraît-il nécessaire ? oui,

Y a-t-il lieu de prescrire l'observation de la personne au SMPR ? non,

Existe-t-il dans le comportement de la personne des éléments laissant craindre qu'elle porte atteinte à son intégrité physique ? à voir,

Présente-t-elle des troubles psychiatriques ? oui.

Il fut examiné dans la cadre de cette procédure par un expert qui conclut le 9 janvier 2001 :

« Après avoir examiné le 28 novembre et le 11 décembre 2000 au centre de détention de Gradignan M. Y., on peut dire :

1 - qu'il a présenté des réactions pathologiques à une situation de rupture sentimentale. Il ne s'agissait pas d'érotomanie, mais plutôt d'une réaction d'ordre narcissique qui permet de voir à quel point ce jeune d'une part maîtrise mal ses pulsions agressives et d'autre part supporte mal les positions d'abandon. Sa pathologie est liée à son enfance, sa culture et ses relations à ses parents.

2 - L'infraction qui lui est reprochée est en relation avec sa pathologie.

3 - Il ne me paraît pas présenter d'état dangereux à ce jour.

4 - Il est accessible à une sanction pénale.

5 - Il me paraît curable et réadaptable, s'il accepte de se faire soigner.

6 - Il n'était pas atteint au moment des faits d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant soit aboli son discernement ou le contrôle de ses actes, soit altéré son discernement ou le contrôle de ses actes au sens de l'article 122-1 du code pénal.

7 - Il n'a pas agi sous l'empire d'une force ou d'une contrainte à laquelle il n'a pu résister au sens de l'article 122-2 du code pénal. On peut juste parler de légère altération. »

Au cours de la nuit du 23 au 24 février 2001, M. *Y.* agressa son compagnon de cellule, qui dormait, en le rouant de coups de poing et de pied. Le 26 février, la commission de discipline de l'établissement le sanctionna de trente jours de mise en cellule disciplinaire, dont dix avec sursis. Aucune poursuite judiciaire ne fut mise en œuvre.

AVIS

Il paraît vraisemblable que M.*Y.* a agressé M.*L.* dans la première partie de la nuit et qu'il l'a laissé couché sur le sol, où il fut retrouvé mort, couvert de sang, seulement le samedi 16 mars, peu après sept heures. La question reste posée de savoir si une découverte plus rapide aurait permis de lui sauver la vie, la mort, selon les experts, n'ayant pas été instantanée.

L'inspection générale des services judiciaires a relevé que la consultation du tableau manuel, au lieu du système GIDE, avait entraîné le retour en détention de M. *Y.* un jour trop tôt. Elle a encore souligné de graves dysfonctionnements dans l'organisation du service de nuit : rapidité des contrôles, insuffisances des vérifications par l'œilleton, fonctionnaires non relevés et restant trop longtemps dans les miradors pour être efficaces, faux comptes rendus de service.

Ces dysfonctionnements ayant pu contribuer au drame, il appartiendra à l'autorité disciplinaire d'en tirer les conséquences.

Il incombe à la Commission nationale de déontologie de la sécurité d'examiner deux questions.

1°) Les services de surveillance de nuit

L'article D. 272 prescrit seulement que *« des rondes sont faites après le coucher et au cours de la nuit, suivant un horaire fixé et quotidiennement modifié par le chef de détention, sous l'autorité du chef d'établissement »*. Selon le rapport de l'inspection générale, l'exécution relève de la « culture pénitentiaire ». D'après le directeur de la maison d'arrêt de Gradignan, à la date des faits, l'organisation des rondes dans l'établissement était *« permissive ».*

Un tel drame exceptionnel ne saurait conduire à généraliser des mesures comme l'éclairage systématique de toutes les cellules, au cours des rondes, pour une meilleure vision de ce qui s'y passe ; il en résulterait une atteinte difficilement supportable au droit de chacun à une certaine intimité.

Mais il est nécessaire d'adapter les vérifications effectuées la nuit en tenant compte de la personnalité des détenus. Cela renvoie à la deuxième question.

2°) La personnalisation des régimes

Dans cette affaire, la Commission nationale de la déontologie de la sécurité ne peut que déplorer un cloisonnement entre les différents intervenants, gravement nuisible au traitement des détenus par l'administration pénitentiaire, dans l'intérêt du service comme de ceux-ci. Les éléments suivants en sont l'illustration :

- insuffisance des renseignements antérieurs à l'incarcération ou recueillis ensuite en dehors de l'administration (incidents lors de l'arrestation ou de la garde à vue, hospitalisation en service psychiatrique, rapports d'expertises médicales ou mentales …),

- cellules du service médico-psychologique régional (S.M.P.R.) qui ne sont jamais complètement occupées en raison d'hospitalisations d'office à l'extérieur auxquelles il est généralement mis fin rapidement ; selon le directeur adjoint de la maison d'arrêt, le rapport annuel du SMPR n'est pas remis à la commission de surveillance, en dépit des prescriptions de l'article D. 376 du code de procédure pénale ;

- certificats médicaux succincts d'incompatibilité avec la détention ou avec le maintien en quartier disciplinaire sans que, en raison du secret médical, les motifs soient indiqués ;

- initiative laissée aux seuls infirmiers dans le choix des détenus soumis à examen psychiatrique ;

- insuffisance des relations entre le service social et les psychiatres ;

- à l'intérieur même de l'administration pénitentiaire, circulation de l'information sur la dangerosité des détenus incomplète, faute de constitution d'un dossier véritablement utile.

Tout indiquait dans le dossier de M. *Y.* qu'une procédure d'alerte de l'administration pénitentiaire aurait dû être mise en œuvre. Il n'en a rien été.

L'article 68 de la loi du 15 juin 2000, modifiant l'article 716 du code de procédure pénale, dispose que, dans les trois ans après la publication de la loi, les personnes soumises à la détention provisoire seront toutes placées sous le régime de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit. Il ne pourra être *« dérogé à ce principe qu'à leur demande ou si les intéressés sont autorisés à travailler, en raison des nécessités d'organisation du travail ».*

Même après le 16 juin 2003, la connaissance de la personnalité de ceux qui demandent à bénéficier de la dérogation sera nécessaire.

D'ici là, les textes applicables du code de procédure pénale formulent les prescriptions suivantes :

Il est dérogé à l'emprisonnement individuel qui devrait être la règle, sauf contre-indication médicale dans les maisons d'arrêt (D. 83) dans les conditions de l'article D. 58 mais les prévenus doivent être séparés des autres détenus (D. 59 – D. 85 – D. 90) et il faut que toutes les précautions soient prises pour éviter que la promiscuité entraîne des *« conséquences fâcheuses »* (D. 88). Des détenus doivent être isolés par *« mesure de précaution ou de sécurité »* (D. 89). Et ce sous la responsabilité du chef d'établissement (D. 91). La circulaire du 19 février 1982 sur la répartition des détenus à l'intérieur des maisons d'arrêts rappelle la responsabilité du chef d'établissement et précise les cas de délégation. Elle insiste sur la nécessité d'informer quant aux difficultés rencontrées, aux incidents et aux incompatibilités entre détenus.

Il est constitué au greffe de l'établissement un dossier individuel pour tout détenu (D. 155). En cas d'incident, un rapport est établi (D. 250-1). La décision est rendue par le conseil de discipline (D. 250-4) ; elle est écrite.

Quant à l'article D. 382, il énonce que *« les médecins délivrent aux autorités pénitentiaires des attestations écrites contenant les renseignements strictement nécessaires à l'orientation du détenu ainsi qu'aux modifications et aux aménagements de régime pénitentiaire que pourrait justifier son état de santé. En tout état de cause, si ces médecins estiment que l'état de santé d'un détenu n'est pas compatible avec un maintien en détention ou avec le régime pénitentiaire qui lui est appliqué, ils en avisent par écrit le chef de l'établissement pénitentiaire. Ce dernier en informe aussitôt, s'il y a lieu, l'autorité judiciaire compétente » (D. 382).*

⇘ RECOMMANDATIONS ENTRAINANT DES MODIFICATIONS DU CODE DE PROCEDURE PENALE

1) Dès lors que, très souvent, le secret médical s'oppose à la constitution d'un dossier utile, il pourrait être attribué au chef d'établissement, lorsque son attention est attirée par le comportement antérieur ou en détention, le pouvoir de commettre un médecin inscrit sur la liste des experts de la cour d'appel, qui fournirait des éléments précieux pour l'administration et dans l'intérêt du détenu.

2) Le contenu du dossier individuel de l'administration pénitentiaire devrait être étoffé :

- par des renseignements supplémentaires en provenance du juge d'instruction ou du procureur de la République : incidents survenus lors de l'arrestation et de la garde à vue, certificats médicaux, conclusions de rapports d'expertise, notamment psychiatrique ;
- par le compte rendu de l'entretien avec les agents pénitentiaires au moment de l'incarcération, diverses rubriques étant prévues sur le formulaire à utiliser ;
- par la copie des rapports d'incidents en cours de détention et des décisions disciplinaires ;
- par les renseignements médicaux éventuellement obtenus selon la procédure précisée au point 1 ci-dessus.

Par ailleurs, toute pièce de nature à entraîner un changement d'affectation devrait être visée par le chef de détention et toute consultation du dossier devrait être mentionnée sur celui-ci, avec indication de la date de cette consultation.

La constitution d'un tel dossier serait de nature à permettre une meilleure affectation des détenus et, par voie de conséquence, une amélioration des contrôles spécifiques à exercer de nuit.

Se pose alors la question de la consultation de l'ensemble des informations recueillies. Le système de gestion informatisé évoqué ci-dessus, sur le fonctionnement duquel deux membres de la commission se sont renseignés lors d'une visite à la maison d'arrêt de Bois d'Arcy, est en cours de déploiement dans les établissements pénitentiaires. Là où il est installé, le tableau manuel subsiste. Seul ce tableau a été consulté avant l'affectation de M. *Y.* dans la cellule 210, déjà occupé par M. *L.*. La consultation du système GIDE aurait-elle pu permettre d'alerter sur les risques liés à la cohabitation des deux détenus ? On peut en douter, en l'état du fonctionnement actuel du logiciel, qui est en phase de développement et de perfectionnement.

Le 26 octobre 2001, la Commission, conformément à l'article 5 de la loi du 6 Juin 2000, a demandé la saisine du corps de contrôle du ministère de l'emploi et de la solidarité. Elle ne manquera pas de faire part des observations complémentaires que la réponse de ce corps pourrait appeler.

Adopté le 30 novembre 2001

Conformément à l'article 7 de la loi du 6 juin 2000, ces recommandations, ont été adressées à M^me^ Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice dont la réponse a été la suivante :

Liberté • Égalité Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA JUSTICE — Paris, le 11 JAN 2002

Réponse du ministère de la justice aux avis et recommandations de la Commission nationale de déontologie de la sécurité faisant suite au décès de M. L. le 15 mars 2001 à la maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan

1°) Sur la proposition d'attribuer au chef d'établissement, lorsque son attention est attirée par le comportement antérieur ou en détention d'un détenu, le pouvoir de commettre un médecin inscrit sur la liste des experts de la cour d'appel.

En l'état actuel de la réglementation

- le personnel de l'administration pénitentiaire peut, en application de l'article D. 381 du Code de procédure pénale, demander aux médecins intervenant dans les unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) des établissements pénitentiaires d'examiner un détenu.

- les médecins sont par ailleurs tenus, conformément à l'article D. 382 du même code, de délivrer à l'administration pénitentiaire « des attestations écrites contenant les renseignements strictement nécessaires à l'orientation du détenu ainsi qu'aux modifications ou aux aménagements du régime pénitentiaire que pourrait justifier son état de santé. »

Il peut ainsi être considéré que la réglementation actuelle permet déjà de parvenir à l'objectif recherché par la Commission dans le cadre de sa recommandation sur ce point.

./…

Il est cependant souhaitable de rappeler ces dispositions aux chefs d'établissement, ce qui sera fait par une note de service.

Par ailleurs, la communication de renseignements issus de la procédure pénale suivie contre la personne détenue, que certains magistrats communiquent déjà lorsqu'ils sont susceptibles d'informer l'administration pénitentiaire sur le comportement en détention, n'est actuellement prévue par aucun texte. Une modification du code de procédure pénale recommandée par la Commission pourrait être introduite dans le cadre de la discussion de la loi pénitentiaire actuellement en cours d'élaboration.

2°) Sur la proposition d'étoffer le dossier individuel du détenu d'un certain nombre de renseignements.

L'article 724-1 du Code de procédure pénale dispose : « Les services pénitentiaires constituent et tiennent à jour pour chaque personne incarcérée un dossier individuel comprenant des informations de nature pénale et pénitentiaire ».

Plus particulièrement, les articles D. 156 à D. 164 du même code prévoient la constitution d'un dossier spécial pour les seuls condamnés ayant fait l'objet d'une procédure d'orientation (suivant les prescriptions des articles D. 75 et suivants).

S'agissant des autres personnes condamnées qui n'ont pas fait l'objet d'une telle procédure d'affectation, l'article D. 165 du même code prévoit que : « leur dossier est constitué au fur et à mesure de l'arrivée ou de la rédaction des pièces les concernant ».

Le Code de procédure pénale ne détaille le contenu du dossier individuel que pour les condamnés ayant fait l'objet d'une procédure d'orientation en précisant que celui-ci comprend quatre parties : judiciaire, pénitentiaire, insertion et probation, observation.

a°) La Commission recommande d'ajouter des « renseignements supplémentaires en provenance du juge d'instruction ou du procureur de la République : incidents survenus lors de l'arrestation et de la garde à vue, certificats médicaux, conclusions de rapports d'expertise, notamment psychiatrique ».

./…

3 Conformément aux articles D. 32-1 et D. 55-1 du Code de procédure pénale, le juge d'instruction ou le ministère public doivent transmettre au chef d'établissement, en même temps que le titre de détention, une notice individuelle comportant des renseignements relatifs aux faits ayant motivé la poursuite de la personne mise en examen, à ses antécédents judiciaires et à sa personnalité.

Par ailleurs, l'article D. 77 prévoit que le ministère public près la juridiction qui a prononcé une condamnation à une peine privative de liberté adresse à l'établissement pénitentiaire l'extrait de jugement ou d'arrêt et la notice individuelle.

Lorsque la peine est supérieure à deux ans, d'autres renseignements tels que des rapports sur la situation sociale du condamné, des rapports d'examen médicaux ou psychiatriques ainsi que les pièces judiciaires sont transmis.

Il apparaît ainsi que les services pénitentiaires sont généralement bien informés des difficultés susceptibles de survenir en raison de l'état de maladie psychiatrique d'un détenu.

b°) La Commission propose également de verser au dossier individuel le compte rendu de l'entretien avec les agents pénitentiaires au moment de l'incarcération, diverses rubriques étant prévues sur le formulaire à utiliser.

Si aux termes des articles D. 285 et D. 464 du code de procédure pénale, tout détenu doit être reçu par le chef d'établissement, le jour de son arrivée ou au plus tard le lendemain, ainsi que par le service socio-éducatif, dès que possible, il n'existe aucune disposition réglementaire prescrivant qu'un compte rendu d'entretien soit dressé par écrit.

Il demeure que lorsque le chef d'établissement ou l'un de ses adjoints établit une fiche de renseignement lors de l'entretien d'arrivée du détenu, celle-ci peut alors être versée dans le dossier individuel du détenu. Une recommandation sera faite en ce sens.

Par ailleurs, au cours de l'année 2000, dans le cadre de la prévention du suicide en détention, le bureau de gestion de la détention avec la collaboration du bureau des études, de la prospective et du budget, a élaboré un projet de grille d'évaluation destinée à aider au repérage des détenus arrivants présentant un risque suicidaire. A ce jour, cette grille n'a pas été diffusée dans les services déconcentrés. Il sera procédé à la diffusion de cette grille dès qu'elle aura été validée.

./…

c°) La Commission souhaite également qu'une copie des rapports d'incidents en cours de détention et des décisions disciplinaires soit versée au dossier individuel du détenu.

S'agissant des condamnés ayant fait l'objet d'une procédure d'orientation, l'article D. 160 du Code de procédure pénale prévoit que les sanctions disciplinaires sont consignées dans la partie pénitentiaire du dossier individuel.

La circulaire du garde des sceaux du 2 avril 1996 relative au régime disciplinaire des détenus prévoit dans son paragraphe 5.2.2 que le compte-rendu d'incident est classé au dossier individuel du détenu concerné lorsque le chef d'établissement décide de ne pas engager de procédure disciplinaire. Il en est de même du rapport d'enquête conformément au paragraphe 5.3.5 de ladite circulaire. Par ailleurs, le paragraphe 8.2.2 précise que l'un des feuillets de l'imprimé de comparution devant la commission de discipline fait l'objet du même classement.

Néanmoins, hors le cas précité, le classement dans le dossier individuel d'une copie des rapports d'incidents en cours de détention n'est pas actuellement prévu. Cette question mérite examen.

d°) Enfin, la Commission propose de conserver les renseignements médicaux relatifs au détenu dans le dossier individuel de celui-ci.

L'article D. 163 du Code de procédure pénale prévoit qu'une partie (la quatrième) du dossier des condamnés ayant fait l'objet d'une procédure d'orientation, constitue une cote d'observation qui regroupe notamment les pièces et documents contenant le résultat des enquêtes, examens et expertises auxquels il a pu être procédé sur la personnalité, l'état médical, psychiatrique et psychologique du condamné.

En conclusion, il apparaît que pour partie, les propositions de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité correspondent à des dispositions déjà en vigueur prévues par le Code de procédure pénale ou par voie de notes ou circulaires.

Il demeure, en considération des défaillances que la Commission a relevées, que le rappel de certaines de ces dispositions paraît indispensable. Ce sera fait.

./…

Il pourrait être facilement entrepris par voie réglementaire d'homogénéiser le contenu du dossier individuel de l'ensemble des personnes condamnées, en étendant à tous, les dispositions actuellement prévues pour les seuls condamnés qui ont fait l'objet d'une procédure d'orientation.

Pour les personnes prévenues, le contenu du dossier individuel pourrait être défini et précisé, non sans une réflexion sur le respect du principe du secret de l'instruction, dans le cas où on entendrait opter pour une communication à l'administration pénitentiaire, au stade de l'instruction préparatoire, de rapports d'expertises ordonnées par l'Autorité judiciaire. Tant pour les personnes prévenues que condamnées, le classement de la copie « des rapports d'incidents » dans une cote spéciale du dossier individuel pourrait être prescrit.

Cependant, dans tous les cas, l'effort d'enrichissement des dossiers individuels des personnes détenues restera vain, en l'absence d'amélioration des possibilités d'accès aux informations qu'ils contiennent. Afin de faciliter l'accès à ces informations, un premier axe pourrait consister à développer et étendre l'utilisation des outils informatiques existants.

Au delà, remédier, ainsi que le recommande la Commission, à un incontestable cloisonnement entre les personnels des établissements, passe par la nécessaire prise de conscience de l'utilité qu'il y aurait à mutualiser et mettre en commun les renseignements recueillis sur les comportements des personnes prises en charge.

Ainsi la politique de prévention du suicide en milieu carcéral a tenté de renforcer les structures d'échange entre les différents personnels notamment par l'instauration de réunions pluridisciplinaires (cf. les circulaires du Ministre de la Justice des 12 novembre 1991 et 29 mai 1998 relatives à la prévention des suicides dans les établissements pénitentiaires – la circulaire précitée de 1998, actuellement en vigueur souligne qu'il est primordial qu'existe une bonne circulation des informations entre les différents partenaires).

Le développement d'une politique d'accueil des personnes entrant en détention, à l'instar de celle qui a été mise en place au sein de la direction régionale de Paris sera donc soutenu et poursuivi.

Par ailleurs, l'instance disciplinaire a été saisie du cas des fonctionnaires susceptibles de se voir reprocher un manquement à leurs devoirs.

Saisie par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, l'Inspection générale des affaires sociales relève notamment dans son enquête que :

… …

« Le responsable premier des détenus étant le directeur de l'établissement de détention, il est indispensable qu'existe une authentique et véritable collaboration entre les différents intervenants médicaux et l'administration de l'établissement pénitentiaire (sous réserve du secret médical, bien entendu) pour le bénéfice des personnes détenues. »

… …

Cette analyse confirme celle de la Commission et va dans le sens des orientations retenues en conclusion par le ministère de la Justice.

B - Les services privés de sécurité

La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, complétée par la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, consacre l'intégration des services de sécurité privée parmi les personnes exerçant de telles activités.

Le retrait de l'Etat de nombreuses tâches, qui nécessitaient surtout visibilité et proximité, a provoqué une très forte croissance des effectifs de la sécurité privée ou parapublique.

Il existait environ 10.000 emplois en 1980. Vingt ans plus tard, ils sont plus de 100.000, auxquels il faut ajouter ceux d'agents de la RATP et de la SNCF.

Ces salariés exerçant des activités de sécurité physique des biens et des personnes sont employés par 4000 entreprises qui relèvent de plusieurs métiers : surveillance physique des bâtiments, surveillance électronique, protection physique des personnes, transport de fonds. La recherche privée compte environ 2000 agences, dont près de 1800 concernent des personnes exerçant à titre individuel.

Ces effectifs sont à rapprocher de ceux de la police nationale (145 000 en juin 2001) [6], de la gendarmerie nationale (98 000 en août 2000) [7] et de l'administration pénitentiaire (près de 26 000 en 2000) [8].

Les activités de recherches privées sont régies par la loi n° 891 du 28 septembre 1942 modifiée par la loi n° 80-1058 du 23 décembre 1980. Ce texte interdit l'exercice de l'activité lorsque l'intéressé a fait l'objet de certaines condamnations ou d'une faillite. Elle subordonne cet exercice à une condition de nationalité et, pour les anciens fonctionnaires de la police nationale, à une autorisation du ministre de

[6] Source : projet de loi de finances pour 2002.
[7] Source : rapport public particulier de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat, avril 2001.
[8] Source : projet de loi de finances pour 2002 et rapport particulier de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat, décembre 1999.

l'intérieur. Le décret du 8 décembre 1981 soumet les agences privées à un régime de déclaration administrative préalable.

Les activités de surveillance et gardiennage, de transport de fonds et de protection des personnes sont réglementées, pour leur part, par la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, complétée elle aussi par la loi du 15 novembre 2001. L'exercice de ces activités, interdites aux personnes ayant fait l'objet de certaines condamnations ou sanctions, est subordonné à une autorisation administrative.

Lors du colloque *« Des villes sûres pour des citoyens libres »* tenu à Villepinte en octobre 1997, le Premier ministre avait annoncé le dépôt d'un projet de loi sur la sécurité privée. Un projet de loi relatif aux activités de sécurité privées et à la sécurité interne de certains services publics a été préparé par le ministre de l'Intérieur en mai 2000. Ce texte, qui a pour but de préciser les tâches des entreprises de sécurité, de les professionnaliser et d'assurer une plus grande transparence ainsi qu'un contrôle renforcé par des possibilités de sanction, n'a pas encore été discuté au Parlement.

Au moment où la loi relative à la sécurité quotidienne accorde de nouveaux pouvoirs [9] aux collaborateurs des entreprises privées de surveillance et de gardiennage, on peut regretter ces lenteurs, qui vont à l'encontre de la transparence souhaitée par les citoyens.

Le législateur a créé la Commission nationale de déontologie de la sécurité afin qu'elle mette en place *« un socle commun de règles et de pratiques applicables par l'ensemble des acteurs de la sécurité* [10] *».* Mais aucune saisine concernant les forces de sécurité privées n'est encore parvenue à la Commission. Seule l'analyse des situations concrètes lui permettra d'apprécier un système et de suggérer des améliorations.

[9] Article 3-1 de la loi du 12 juillet 1983 ajouté par la loi du 15 novembre 2001 – (Chapitre V - Dispositions renforçant la lutte contre le terrorisme).
[10] Rapport de M. Bruno Le Roux - Assemblée Nationale - 31 mars 1998

C - Les décisions de classement

1 — Hors compétence

Saisine de M. Gérard Deriot, sénateur de l'Allier – 2 mai 2001 -

M. D. se plaint des conditions d'une enquête de gendarmerie menée, du 18 au 20 novembre 2000, sur lui-même et ses deux fils.

Le 21 juin 2001, la Cour d'appel a condamné M. *D*. et son fils majeur à des peines d'emprisonnement avec sursis pour dégradation du bien d'autrui par un moyen dangereux pour les personnes.

M. *D*. a toujours nié avoir commis les faits qui lui étaient imputés. Si ses deux fils ont reconnu à la gendarmerie leur participation et celle de leur père, c'est selon celui-ci, parce que l'un est mineur et l'autre handicapé, de telle sorte qu'ils n'ont pu résister aux pressions exercées sur eux par les gendarmes enquêteurs.

Il importe de relever que le fils de M. *D.* a renouvelé ses aveux le 21 janvier 2001 devant le procureur de la République. Par ailleurs, les conclusions contestant les conditions de l'enquête ont été soumises à la juridiction de jugement, qui n'a pas cru devoir les retenir.

Aux termes de l'article 8 alinéa 1er de la loi du 6 juin 2000 *« la commission ne peut remettre en cause le bien fondé d'une décision juridictionnelle ».*

Dès lors, la réclamation ne relève pas de la compétence de la commission nationale de déontologie de la sécurité.

➢ *Réponse donnée en ce sens à M. le sénateur Deriot par lettre du 10 juillet 2001*

Saisine de M. François Loncle, député de l'Eure – 18 mai 2001 -

M. G. se plaint d'avoir dû régler une amende forfaitaire de 600 francs parce qu'il n'avait pas obtempéré à une injonction de s'arrêter émanant de gendarmes qui avaient utilisé des appels réglementaires (gyrophare et sirène). M. G. ne conteste pas avoir reçu ces signaux mais dit avoir pris peur parce qu'il circulait de nuit en forêt sur une voie déserte.

La Commission n'a pas compétence pour apprécier l'exercice par le ministère public du principe de l'opportunité des poursuites. Elle ne peut que constater des manquements éventuels des forces de sécurité aux règles déontologiques qui les régissent. Or, en l'espèce, la patrouille de gendarmerie, qui était en mission de surveillance, n'a fait qu'user sans excès ni abus des pouvoirs qui sont les siens.

Ce dossier n'est donc susceptible d'aucune suite de la part de la Commission.

➢ *Réponse donnée en ce sens à M. le député Loncle par lettre du 5 septembre 2001*

Saisine de Mme Danièle Pourtaud, sénatrice de Paris – 5 juin 2001 -

M. C., militaire de gendarmerie, se plaint de sa notation et de son rang de présentation pour un avancement qu'il estime non conforme à ses aptitudes réelles.

Il affirme que cette situation est la conséquence de l'hostilité que lui manifeste son supérieur pour des motifs qui, à les supposer établis, ne se rapportent pas à l'exercice d'une activité de sécurité.

La Commission nationale de déontologie de la sécurité ne peut donc que se déclarer incompétente pour en connaître.

➢ *Réponse donnée en ce sens à M^me^ la sénatrice Pourtaud par lettre du 3 juillet 2001*

Saisine de Mme Nicole Borvo, sénatrice de Paris – 3 octobre 2001 –

La Commission nationale de déontologie de la sécurité a été saisie du cas de deux gendarmes, officiers de police judiciaire, qui reprochent au ministère de la Défense de s'abstenir de reconsidérer leur situation après l'annulation, par décisions de justice, des sanctions disciplinaires les concernant.

⩤ LES FAITS

Chargés d'enquêter en 1997 dans une affaire complexe de corruption et trafic d'influence ayant pour cadre l'arsenal de Toulon, ces deux officiers de police judiciaire, s'ils furent félicités pour leur action par les magistrats chargés de cette affaire, furent par contre sanctionnés par certains de leurs supérieurs qui firent preuve, pour le moins, selon des décisions de juridictions administratives, d'une *« attitude désinvolte gravement préjudiciable à la manifestation de la vérité et aux intérêts supérieurs de la République et de nature à justifier à leur encontre les sanctions prévues par le règlement général des armées »*.

En conséquence, le tribunal administratif de Nice et la Cour administrative d'appel de Marseille annulèrent la punition disciplinaire de 20 jours d'arrêt prononcée contre les deux gendarmes et le tribunal administratif de Caen annula les décisions d'abaissement de notation concernant l'un d'eux.

⩤ AVIS

Les requérants se plaignent de ce que ces décisions de justice n'aient pas été suivies d'effet en ce qui concerne leur déroulement de carrière et qu'elles soient restées purement formelles.

Pour regrettable qu'apparaisse cette situation, la Commission ne peut que constater qu'elle relève de la compétence du Conseil d'Etat et que l'abstention alléguée ne s'inscrit pas dans l'exercice d'une *« activité de sécurité »* qui aurait justifié sa compétence.

➢ *Avis de la Commission du 30 novembre 2001 notifié à Mme la sénatrice Borvo, par lettre du 3 décembre 2001*

2 — Hors délai

L'article 4, alinéa 1, de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 qui porte création de la Commission, stipule que ***« pour être recevable, la réclamation doit être transmise à la Commission dans l'année qui suit les faits ».***

La commission n'a aucune compétence rétroactive et n'a pu donc retenir les deux saisines des 1er et 13 juin 2001 portant sur des faits antérieurs à 1997 pour la première et survenus le 30 octobre 1998, pour la seconde.

CHAPITRE TROISIÈME

ANNEXES

Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000
portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1er

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, de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Article 2

La Commission nationale de déontologie de la sécurité est composée de huit membres, nommés pour une durée de six ans non renouvelable :

- le président, nommé par décret du Président de la République ;
- un sénateur, désigné par le président de Sénat ;
- un député, désigné par le président de l'Assemblée nationale ;
- un conseiller d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat ;
- un magistrat hors hiérarchie de la Cour de cassation, désigné conjointement par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général de ladite cour ;
- un conseiller maître, désigné par le premier président de la Cour des comptes ;
- deux personnalités qualifiées désignées par les autres membres de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

La Commission est renouvelée par moitié tous les trois ans.

La qualité de membre de la Commission est incompatible avec l'exercice, à titre principal, d'activités dans le domaine de la sécurité.

Les parlementaires membres de la Commission cessent d'y exercer leurs fonctions lorsqu'ils cessent d'appartenir à l'assemblée au titre de laquelle ils ont été désignés.

Si, en cours de mandat, un membre de la Commission cesse d'exercer ses fonctions, le mandat de son successeur est limité à la période restant à courir.

Par dérogation au premier alinéa, le mandat de ce dernier est renouvelable lorsqu'il a commencé moins de deux ans avant son échéance normale.

Lors de la première constitution de la Commission nationale de déontologie de la sécurité suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, sont désignés par tirage au sort quatre membres, à l'exclusion du président, dont les mandats prendront fin à l'issue d'un délai de trois ans.

Article 3

La Commission établit son règlement intérieur.

En cas de partages des voix, celle du président est prépondérante.

Article 4

Toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de la déontologie, commis par une ou plusieurs des personnes mentionnées à l'article 1er, peut, par réclamation individuelle, demander que ces faits soient portés à la connaissance de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Ce droit appartient également aux ayants droit des victimes. Pour être recevable, la réclamation doit être transmise à la Commission dans l'année qui suit les faits.

La réclamation est adressée à un député ou à un sénateur. Celui-ci la transmet à la Commission si elle lui paraît entrer dans la compétence de cette instance et mériter l'intervention de cette dernière. La Commission adresse au parlementaire auteur de la saisine un accusé de réception.

Le Premier ministre et les membres du Parlement peuvent, en outre, saisir de leur propre chef la Commission de faits mentionnés au premier alinéa.

La Commission ne peut être saisie par les parlementaires qui en sont membres.

Une réclamation portée devant la Commission nationale de déontologie de la sécurité n'interrompt pas les délais relatifs à la prescription des actions en matière civile et pénale et aux recours administratifs et contentieux.

Article 5

La Commission recueille sur les faits portés à sa connaissance toute information utile.

Les autorités publiques doivent prendre toutes mesures pour faciliter la tâche de la Commission. Elles communiquent à celle-ci, sur sa demande motivée, toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission telle qu'elle est définie à l'article 1er.

La Commission peut demander dans les mêmes conditions aux ministres compétents de saisir les corps de contrôle en vue de faire des études, des vérifications ou des enquêtes relevant de leurs attributions. Les ministres informent la Commission des suites données à ces demandes.

Les personnes privées exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République et leurs préposés communiquent à la Commission, sur sa demande motivée, toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission.

Les agents publics ainsi que les dirigeants des personnes mentionnées au précédent alinéa et leurs préposés sont tenus de déférer aux convocations de la Commission et de répondre à ses questions. Les convocations doivent mentionner l'objet de l'audition.

Les personnes convoquées par application de l'alinéa précédent peuvent se faire assister du conseil de leur choix. Un procès-verbal contradictoire de l'audition est dressé à la suite de celle-ci et remis à l'intéressé.

La Commission peut consulter toute personne dont le concours lui paraît utile

Le caractère secret des informations et pièces dont elle demande communication ne peut lui être opposé sauf en matière de secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'Etat ou la politique extérieure, ainsi qu'en matière de secret médical et de secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client.

Article 6

La Commission peut charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à des vérifications sur place. Ces vérifications ne peuvent s'exercer que dans les lieux publics et les locaux professionnels, après un préavis adressé aux agents intéressés et aux personnes ayant autorité sur eux, ou pour le compte desquelles l'activité de sécurité en cause était exercée, afin de leur permettre d'être présents.

Toutefois, à titre exceptionnel, la Commission peut décider de procéder à une vérification sans préavis si elle estime que la présence des agents intéressés ou des personnes ayant autorité sur eux n'est pas nécessaire.

Article 7

La Commission adresse aux autorités publiques et aux dirigeants des personnes privées intéressés exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République tout avis ou recommandation visant à remédier aux manquements constatés ou à en prévenir le renouvellement.

Les mêmes autorités ou personnes concernées sont tenues, dans un délai fixé par la Commission, de rendre compte à celle-ci de la suite donnée à ces avis ou recommandations.

En l'absence d'un tel compte rendu ou si elle estime, au vu du compte rendu qui lui est communiqué, que son avis ou sa recommandation n'a pas été suivi d'effet, la Commission peut établir un rapport spécial qui est publié au *journal officiel* de la République française.

Article 8

La Commission ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction. Elle ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle.

Lorsque la Commission est saisie de faits donnant lieu à une enquête judiciaire ou pour lesquels une information judiciaire est ouverte ou des poursuites judiciaires sont en cours, elle doit recueillir l'accord préalable des juridictions saisies ou du procureur de la République, selon le cas, pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 5 relatives à la communication de pièces et des dispositions de l'article 6.

Si la Commission estime que les faits mentionnés dans la saisine laissent présumer l'existence d'une infraction pénale, elle les porte sans délai à la connaissance du procureur de la République, conformément aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale.

Le procureur de la République informe la Commission de la suite donnée aux transmissions faites en application de l'alinéa précédent.

Article 9

Sans préjudice des dispositions des articles 7 et 8, la Commission porte sans délai à la connaissance des autorités ou des personnes investies du pouvoir disciplinaire les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires. Ces autorités ou personnes informent la Commission, dans le délai fixé par elle, de la suite donnée aux transmissions effectuées en application du présent article.

Article 10

La Commission tient informé le parlementaire auteur de la saisine des suites données à celle-ci en application des articles 7 à 9.

La Commission nationale de déontologie de la sécurité peut proposer au Gouvernement toute modification de la législation ou de la réglementation dans les domaines de sa compétence.

Article 12

La Commission nationale de déontologie de la sécurité remet chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport sur les conditions d'exercice et les résultats de son activité. Ce rapport est rendu public.

Article 13

Les membres de la Commission, ses agents, ainsi que les personnes que la Commission consulte par application de l'avant-dernier alinéa de l'article 5, sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions, sous réserve des éléments nécessaires à l'établissement des rapports prévus aux articles 7 et 12.

Article 14

Les crédits nécessaires à la Commission pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget des services du Premier ministre. Le président est ordonnateur des dépenses de la Commission. Il nomme ses agents et a autorité sur ses services.

Article 15

Est puni d'une amende de 50 000 F le fait de ne pas communiquer à la Commission, dans les conditions prévues à l'article 5, les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission ou de ne pas déférer, dans les conditions prévues au même article, à ses convocations ou d'empêcher les membres de la Commission d'accéder, dans les conditions prévues à l'article 6, aux locaux professionnels.

Les personnes physiques encourent également les peines complémentaires suivantes :

1° L'interdiction des droits civils, civiques et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du code pénal ;

2° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues à l'article 131-35 du code pénal.

Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénal, du délit défini au premier alinéa. Les peines encourues par les personnes morales sont :

1° L'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal ;

2° L'exclusion des marchés publics, suivant les modalités prévues par le 5° de l'article 131-39 du code pénal ;

3° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, suivant les modalités prévues par le 9° de l'article 131-39 du code pénal.

Article 16

La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte. Elle ne s'applique pas aux agents de la Polynésie française, du territoire des îles Wallis-et-Futuna, de la Nouvelle-Calédonie.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 6 juin 2000

Jacques Chirac
Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
Lionel Jospin

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,
Laurent Fabius

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
Elisabeth Guigou

Le ministre de l'intérieur,
Jean-Pierre Chevènement

Le ministre de la défense
Alain Richard

La secrétaire d'Etat au budget,
Florence Parly

_____

Travaux préparatoires : loi n° 2000-494

Assemblée nationale : Projet de loi n° 621
Rapport de M. Bruno Le Roux, au nom de la Commission des lois, n° 723 ;
Discussion et adoption le 4 juin 1998.

Sénat :
Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 480 (1997-1998) ;
Rapport de M. Henri de Richemont, au nom de la Commission des lois, n° 173 (1999-2000) ;
Discussion et adoption le 3 février 2000.

Assemblée nationale : Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 2139 ;
Rapport de M. Bruno Le Roux, au nom de la Commission des lois, n° 2193 ;
Discussion et adoption le 24 février 2000.

Sénat : Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, n° 242 (1999-2000) ;
Rapport de M. Henri de Richemont, au nom de la Commission des lois, n° 290 (1999-2000) ;
Discussion et adoption le 5 avril 2000.

Assemblée nationale :Projet de loi, modifié par le Sénat en deuxième lecture, n° 2326 ;
Rapport de M. Bruno Le Roux, au nom de la Commission des lois ;
Discussion et adoption (procédure d'examen simplifiée) le 25 mai 2000

Règlement intérieur
de la Commission nationale de déontologie de la sécurité
adopté le 1er mars 2001

—

La Commission,

Vu la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000, et notamment son article 3 ;

ART. 1ER - La commission se réunit à son siège à l'initiative de son président ou de trois de ses membres. Elle peut exceptionnellement décider de se réunir en un autre lieu.

ART. 2 - Les séances ne sont pas publiques

ART. 3 - Le président établit l'ordre du jour.

L'ordre du jour est adressé à chacun des membres au moins une semaine à l'avance. Il peut être complété à la demande d'un des membres de la Commission adressée par tout moyen au moins trois jours avant la séance ; le complément est aussitôt communiqué à l'ensemble des membres. En cas d'urgence, la commission peut se réunir à tout moment sur convocation par tout moyen.

ART. 4 - La commission est seule compétente pour :

- apprécier les suites à donner aux saisines qui lui sont transmises aux fins prévues aux articles 1er et 5 de la loi du 6 juin 2000

- prendre les décisions :

• de demander aux ministres compétents de saisir les corps de contrôle en vue de faire des études, des vérifications ou des enquêtes relevant de leurs attributions,

• de porter à la connaissance du procureur de la République les faits laissant présumer l'existence d'une infraction pénale et à celle des autorités ou des personnes investies du pouvoir disciplinaire les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires,

• d'adresser aux autorités publiques et aux dirigeants des personnes privées intéressées tout avis ou recommandation visant à remédier aux manquements constatés ou à en prévenir le renouvellement et de fixer le délai pour rendre compte de la suite donnée,

• d'établir un rapport spécial qui sera publié au journal officiel si l'avis ou la recommandation n'a pas été suivi d'effet, en application de l'article 7, dernier alinéa de la loi,

• de proposer au Gouvernement toute modification de la législation ou de la réglementation, dans les domaines de sa compétence,

• de saisir le procureur de la République des faits susceptibles de constituer les infractions prévues à l'article 15 de la loi.

ART. 5 - Sous réserve de son pouvoir de procéder elle-même aux opérations prévues par la loi lorsqu'elle l'estime utile, la commission désigne le ou les membres qu'elle délègue pour recueillir les informations et pièces utiles sur les faits dont elle est saisie, entendre les agents publics, les dirigeants d'entreprises de sécurité et leur préposés, procéder à des vérifications sur place, y compris sans préavis si elle le décide, et consulter toute personne dont le concours paraît utile. Il est dressé procès-verbal des actes accomplis par les délégués pour être soumis à la commission.

ART. 6 - En cas d'empêchement, le président est remplacé par le conseiller à la Cour de cassation.

ART. 7 -La commission ne peut se réunir que si cinq au moins de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité de quatre voix au moins. Les procurations et votes par correspondance sont prohibés.

ART. 8 - Le secrétaire général ou son remplaçant assure le secrétariat de la commission. Il assiste aux séances et établit le compte rendu des débats ainsi qu'un relevé des décisions.

Il enregistre et donne date certaine aux saisines et adresse les accusés de réception et convocations prévus par la loi.

Il assiste le président dans les actes de sa fonction.

Un membre du secrétariat assiste les délégués dans leurs opérations dont il dresse procès-verbal.

ART. 9 - Le président informe la commission de l'exécution du budget de l'année en cours, lui communique les résultats de l'exécution de celui de l'année écoulée et recueille son avis sur le projet de budget de l'année suivante.

ART. 10 - Le rapport annuel prévu à l'article 12 de la loi est arrêté par la commission sur proposition du président. Il est remis au Président de la République et aux présidents des deux assemblées par les membres de la commission. Il est ensuite rendu public.

❖ ❖ ❖

COMPOSITION DE LA C.N.D.S.

La Commission nationale de déontologie de la sécurité est composée de huit membres, nommés pour une durée de six ans non renouvelable : *(article 2)*

- le président, nommé par décret du Président de la République ;
- un sénateur, désigné par le président du Sénat ;
- un député, désigné par le président de l'Assemblée nationale ;
- un conseiller d'État, désigné par le vice-président du Conseil d'État ;
- un magistrat hors hiérarchie de la Cour de cassation, désigné conjointement par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général de ladite cour ;
- un conseiller maître à la Cour des comptes, désigné par le premier président de la Cour des comptes ;
- deux personnalités qualifiées désignées par les autres membres de la commission nationale de déontologie de la sécurité.

Elle est renouvelée par moitié tous les trois ans

Aux termes de l'arrêté du 10 janvier 2001, la liste des membres de la Commission nationale de déontologie de la sécurité s'établit ainsi qu'il suit :

Président :

- M. Pierre Truche, premier président honoraire de la Cour de cassation,

Membres :

- M. Jean-Pierre Schosteck, sénateur des Hauts-de-Seine,
- M. Bruno Le Roux, député de la Seine-Saint-Denis,
- M. Guy Fougier, conseiller d'État honoraire,
- M. Daniel Farge, conseiller à la Cour de cassation,
- M. Georges Capdeboscq, conseiller maître à la Cour des comptes
- Mme Liliane Daligand professeur de médecine légale, chargée d'un service d'urgence psychiatrique
- Mme Tassadit Imache, assistante sociale, écrivain.

Conformément à l'article 2 de la loi du 6 juin 2000, un tirage au sort a été effectué lors de la première réunion plénière, le 25 janvier 2001, pour désigner les quatre membres, à l'exception du président, dont les mandats prendront fin à l'issue d'un délai de trois ans. Ce seront MM. Schosteck, Fougier, Farge et Capdeboscq.

—

Exposé des motifs du projet de loi initial portant création d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité déposé au Parlement, le 14 janvier 1998, au nom de M. Lionel Jospin, Premier ministre, par M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur

Mesdames, Messieurs,

En vertu de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, la sûreté constitue un droit naturel et imprescriptible de l'Homme. De ce droit découle le principe selon lequel la sécurité constitue un droit dont doit pouvoir se prévaloir tout citoyen pour être protégé au quotidien.

Le besoin de sécurité et de tranquillité devient de plus en plus une revendication de chacun. Face à cette demande, les agents des services publics traditionnellement chargés de la sécurité ne sont plus les seuls acteurs à intervenir pour répondre aux attentes des individus. Des personnes privées assurent également un rôle important dans l'organisation de la sécurité intérieure, et en constituent une de ses composantes. Ainsi, il est désormais nécessaire, lorsqu'on évoque la sécurité intérieure, de prendre en compte l'ensemble des acteurs qui concourent à assurer la protection des personnes, des biens et des services. La loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 avait d'ailleurs fait de la sécurité un domaine partagé entre les institutions de l'Etat et les autres intervenants.

La diversité des agents qui participent ainsi à des missions se sécurité ne fait pas obstacle, au contraire, à ce qu'ils respectent un certain nombre de règles communes, professionnelles et morales, fondées sur des valeurs républicaines. Ce qui est demandé aux agents des services publics doit pouvoir, de ce point de vue, être exigé également des autres acteurs qui concourent à des missions de sécurité. Les règles de déontologie, destinées à un large éventail

d'acteurs, dépassent le cadre classique de la déontologie d'une profession ou d'un corps déterminé. Le respect de règles, de références et de valeurs communes s'impose à l'ensemble des corps des fonctionnaires, ainsi que des personnes privées concourant à la protection et à la sûreté du citoyen. L'uniformisation du comportement des différents acteurs doit être aussi une garantie pour tous les citoyens. En cela, la déontologie constitue un élément essentiel de la sécurité que se doit d'assurer l'Etat républicain.

La création d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité répond à la volonté du Gouvernement de promouvoir le respect de la déontologie au sein de toutes les professions exerçant des activités de sécurité. Cette instance nouvelle a une compétence fonctionnelle qui lui permet ainsi d'intervenir dans l'activité des différents corps en charge de la sécurité. Cette autorité exerce son action sans préjudice des prérogatives conférées par la loi à l'autorité judiciaire. De même, la création du conseil supérieur de la déontologie n'a pas pour objet de modifier la répartition des compétences et notamment de lui transférer les pouvoirs disciplinaires dont dispose l'administration sur ses agents.

Enfin, l'institution de ce conseil supérieur de la déontologie, à l'instar de celle du médiateur de la République, permet de répondre à un besoin de transparence à l'égard des citoyens dans leurs rapports avec les différents intervenants en matière de sécurité.

Conformément à l'article 1er du projet de loi, le champ d'intervention du conseil supérieur de la déontologie de la sécurité est particulièrement large : il recouvre en effet l'ensemble des acteurs qui concourent à assurer la protection des personnes, des biens et des services. Sont ainsi concernés, outre les agents des administrations publiques dans la seule mesure, bien entendu, où ils assurent des missions de sécurité à savoir la police nationale, la gendarmerie nationale et les douanes, les agents des services relevant des collectivités locales tels que les agents de police municipale ainsi que des gardes champêtres, gardes-chasse et gardes-pêche. La compétence du conseil supérieur de la déontologie s'exerce aussi sur les agents privés chargés de missions de sécurité. A cet égard, est notamment visé le personnel d'entreprises privées de surveillance, de

gardiennage et de transports de fonds dans le cadre des lois et règlements en vigueur.

Dans la mesure où seules les fonctions de sécurité sont en cause, il est difficile de retracer le compte du nombre des personnes sur lesquelles le conseil aura compétence. Il est rappelé cependant, à titre indicatif, que la police nationale comprend 121000 agents : la gendarmerie nationale 98500 ; les douanes 20000 ; les polices municipales 12500 ; les sociétés de surveillance et de gardiennage 90000 salariés.

Le caractère indépendant de cette instance administrative nouvelle se reflète dans sa composition prévue à l'article 2 du projet de loi ainsi que dans son mode de désignation. Ses membres, en effet, sont désignés par les plus hautes autorités de l'Etat et les chefs de juridictions suprêmes. La durée de leur mandat, qui n'est pas renouvelable, est une garantie supplémentaire d'indépendance.

Le Gouvernement a souhaité que la saisine du conseil supérieur de la déontologie de la sécurité soit la plus large possible. Ainsi non seulement toute personnes physique ou morale pourra-t-elle, comme le précise l'article 4 du projet de loi, lorsqu'elle s'estimera victime d'un manquement à la déontologie commis par un ou plusieurs membres des services et organismes visés à l'article 1 saisir ce conseil mais également lorsqu'elle n'aura été que témoin d'un tel agissement. Cette dernière possibilité permettra qu'une affaire puisse être portée à la connaissance du conseil lorsqu'au-delà d'un intérêt particulier, l'intérêt général sera en cause.

Le Gouvernement n'a cependant pas souhaité que cette saisine soit directe : les personnes désirant saisir le conseil devront, en premier lieu, s'adresser à un membre du Parlement. Les parlementaires sont en effet à même de discerner parmi les réclamations qui leur seront adressées celles qui relèvent de la compétence du conseil supérieur de celle qui peuvent trouver une solution par les voies habituelles. Il est prévu que ces mêmes parlementaires pourront, de leur propre chef, saisir le conseil supérieur de même que le Premier ministre.

Si le conseil supérieur peut être saisi sans difficulté, il dispose également, pour instruire les réclamations qui lui sont adressées de prérogatives importantes, détaillées à l'article 5 du projet de loi. Ainsi a-t-il, vis-à-vis des administrations et organismes publics, et des personnes physiques ou morales de droit privé concourant à la sécurité, le pouvoir de se faire communiquer toutes informations ou pièces utiles. Il pourra également convoquer et entendre tout agent public ou toute personne privée qu'il souhaite. Afin de l'assister dans sa tâche, le conseil supérieur pourra consulter toute personne dont le concours lui paraît utile mais également demander aux ministres compétents de saisir les corps de contrôle placés sous leur autorité, aux fins notamment d'enquête relevant de leurs attributions.

De plus, le conseil aura accès aux lieux où se sont déroulés les faits. Cet accès est toutefois subordonné à un préavis, et s'exerce dans les seuls locaux professionnels en présence des agents intéressés.

Après analyse des faits ayant donné lieu à une réclamation qui lui a été transmise, le conseil supérieur pourra en vertu de l'article 7 du projet de loi adresser aux autorités publiques et aux dirigeants des organismes ou entreprises concernés tout avis ou recommandation afin de remédier aux manquements à la déontologie constatés ou à un prévenir le renouvellement. Ces avis ou recommandations ne doivent pas rester lettre morte. Aussi le conseil supérieur peut-il les assortir d'un délai dans lequel les autorités publiques et les dirigeants des organismes ou entreprises concernés devront rendre compte de la suite qui leur a été réservée. En outre, et au vu de ce compte-rendu, le conseil supérieur pourra, s'il l'estime nécessaire, établir un rapport spécial qui sera publié au Journal officiel et dont le caractère incitatif est incontestable.

Toutefois, il convient de préciser que, lorsqu'au cours de ses travaux le conseil supérieur constate les faits laissant présumer l'existence d'une infraction pénale, il les porte sans délai à la connaissance du procureur de la République compétent, conformément à l'article 8 du projet de loi. De même, lorsqu'au cours de sa mission, le conseil supérieur constate des faits laissant présumer l'existence d'une faute disciplinaire, doit-il les porter à la connaissance des personnes investies du pouvoir disciplinaire, et ce en vertu de l'article 9. Les

autorités ou personnes ainsi saisies informeront le conseil supérieur de la suite donnée aux transmissions effectuées dans ce cadre. D'une façon plus générale, en tenant compte non seulement de l'ensemble des cas dont il aura été saisi mais également de la réflexion qu'auront pu faire naître ces derniers, le conseil supérieur pourra faire toute proposition au Gouvernement de modification de la législation ou de la réglementation en matière de déontologie, comme le prévoit l'article 10 du projet de loi.

Les avis et recommandations qu'émet le conseil supérieur s'ils ont pour premier destinataire l'autorité ou la personne concernée et pour utilité première celle d'amener ce destinataire à prendre les mesures de nature à remédier aux dysfonctionnements constatés, ne doivent pas pour autant demeurer confidentiels. C'est pourquoi le projet de loi prévoit, de manière il est vrai traditionnelle pour ce type d'instance, dans son article 11, qu'un rapport annuel soit remis au Président de la République et au Parlement et rendu public.

L'article 12 du projet de loi prévoit que les membres du conseil supérieur ainsi que les personnes auxquelles il aura fait appel sont tenus au secret professionnel.

L'article 13 du projet attribue au conseil supérieur des moyens financiers et lui permet de disposer de services.

Le projet de loi prévoit, à son article 14, qu'il sera applicable dans les territoires d'Outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte mais uniquement lorsqu'il s'agit d'agents exerçant des compétences relevant de l'Etat.

___

Extrait des débats parlementaires
Séance du 24 février 2000 à l'Assemblée nationale

……

M. LE MINISTRE DE L'INTERIEUR *(JEAN-PIERRE CHEVENEMENT)*

« ….. Se pose évidemment le problème de l'administration pénitentiaire, puisque c'est de cela qu'il s'agit.

Je crois donc qu'il vaudrait mieux dire – et je le dis pour que cela figure au *Journal officiel* – que la Commission aura compétence pour connaître, lorsqu'ils concourent à une activité de sécurité, des manquements à la déontologie des agents et personnes suivants :

Premièrement, les personnes de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes ;

Deuxièmement, les agents de l'administration pénitentiaire ;

Troisièmement, les gardes forestiers ;

Quatrièmement, les agents des collectivités territoriales et des établissements publics ;

Cinquièmement, les personnes physique ou morales de droit privé assurant, à titre permanent ou occasionnel, à titre principal ou accessoire, y compris bénévolement, des activités de sécurité.

Je pense que ce qui va sans dire va encore mieux en le disant : c'est la raison pour laquelle je l'ai dit. **»**

……

Extrait du rapport présenté le 25 février 1998
par M. Bruno Le Roux, député de la Seine-Saint-Denis,
au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale,
sur le projet de loi portant création
d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité

Mesdames, Messieurs,

La sécurité est un droit et une aspiration légitime de tous les citoyens. Elle est un droit qu'il faut concilier avec le principe d'égalité car elle doit être garantie pour tous et sur l'ensemble du territoire. Elle constitue une aspiration légitime, parce qu'elle est garante de la liberté et qu'elle compte parmi les missions fondamentales de l'Etat. Enfin, elle implique des devoirs de la part de ceux qui en ont la charge, car l'usage de la force et de la contrainte ne doivent en aucun cas être dévoyés.

Pour ces raisons, le Premier ministre avait annoncé dans son discours de politique générale la mise en place d'une institution indépendante en charge de garantir le respect de règles déontologiques par les personnes exerçant une mission de sécurité. En déposant ce projet de loi, le Gouvernement a tenu cet engagement. Celui-ci s'inscrit dans la double perspective de la définition d'une nouvelle politique de sécurité et de la volonté de mettre en place un socle commun de règles et de pratiques applicables par l'ensemble des acteurs de la sécurité.

A. Une nouvelle politique de sécurité

La création d'une autorité administrative indépendante chargée d'assurer le respect de la déontologie de la sécurité constitue un des éléments importants de la nouvelle politique de sécurité défendue par le Gouvernement. Cette politique, présentée lors du colloque de Villepinte, marque une évolution de la conception de la sécurité. Celle-ci n'est en effet plus considérée comme une valeur fondée sur la seule défense de l'ordre public, mais comme le droit de tout citoyen à la tranquillité et au respect de sa personne et de ses biens.

La mise en œuvre de cette conception nouvelle de la politique de sécurité est déjà effective. Le Conseil de la Sécurité Intérieure, sous l'autorité du Premier ministre, réunit chaque mois les ministres intéressés par les questions de sécurité et fixe les priorités. Les premiers contrats locaux de sécurités sont signés. Les redéploiements d'effectifs sont engagés, alors même que les premiers emplois-jeunes viennent renforcer les forces en présence et améliorer la qualité du service rendu aux usagers. Enfin, une plus grande complémentarité entre police et gendarmerie nationales est recherchée.

Cette politique globale doit trouver un prolongement dans l'amélioration des relations entre les personnes en charge de la sécurité et la population. Alors même que des systèmes de contrôles internes existent dans les services publics, le soupçon d'autocontrôle qui pèse sur eux ne leur permet pas d'intervenir efficacement. Chaque manquement apparaît dès lors, non pas comme un dérapage isolé, mais comme la marque d'une défaillance intolérable de l'Etat.

Dans le même temps, la délégation croissante des missions de sécurité de l'Etat vers les collectivités locales, les établissements publics et le secteur privé risque de favoriser la multiplication des conflits et des cas d'abus. Il revient par conséquent à l'Etat d'assurer aux citoyens que les pouvoirs confiés aux personnes exerçant une mission de sécurité n'ont pas pour conséquence première la substitution de la force au droit. Il y a donc urgence à concilier le droit à la sûreté reconnu par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen avec l'exigence de démocratie et de transparence. Il faut dans le même temps établir durablement le lien de confiance entre les acteurs de la sécurité et les citoyens.

Ce projet de loi portant création d'un conseil supérieur de déontologie de la sécurité s'inscrit dans cette perspective. Il rejoint à cet égard les objectifs des projets à venir sur les polices municipales et les sociétés privées de sécurité. Certes les prérogatives de cette nouvelle instance sont strictement encadrées, puisqu'elle n'a ni pouvoir réglementaire, ni pouvoir d'injonction, ni pouvoir de sanction. Mais sa compétence, dépassant le seul cadre des services publics, doit lui permettre par le biais d'une saisine largement ouverte d'unifier les pratiques des acteurs de la sécurité sur la base de valeurs communes, marquées par un souci de transparence et de respect de la personne.

Pour la première fois dans le domaine de la sécurité, le citoyen sera placé au centre du dispositif. A l'origine de la saisine de la nouvelle autorité administrative indépendante, il n'est plus seulement spectateur, mais aussi acteur de sa propre sécurité.

B. Vers une déontologie de la sécurité

1. Eléments de définition

La déontologie se définit étymologiquement comme la science des devoirs : à la charnière du droit et de la morale, elle s'attache à déterminer pour une profession ou une activité donnée, des solutions pratiques à des problèmes concrets. Elle a donc un champ d'application distinct de celui du droit, tout en ayant une portée contraignante moindre.

Le champ d'application de la déontologie ne recouvre pas celui des normes juridiques. En matière pénale, ce sont les agissements ou l'inaction des personnes qui sont qualifiés et, le cas échéant, sanctionnés, l'intention n'étant pas prise en compte indépendamment de l'acte. En revanche, les règles déontologiques s'attachent à définir pour une profession ou une activité donnée un ensemble de valeurs qui dépassent à la fois le cadre des seuls actes accomplis par les individus et celui des seules normes juridiques applicables. La déontologie régit, en conséquence, le comportement professionnel, mais tend également à créer un état d'esprit. Les manquements à ce corps de règles n'ont donc pas nécessairement de qualification pénale. Inversement, une infraction pénale ne constitue pas toujours un manquement à la déontologie.

Quant à la portée des règles déontologiques, elle est nécessairement moindre que celle des normes juridiques : non seulement elles ne concernent qu'une profession ou un secteur d'activité, mais encore leur non-respect n'appelle pas nécessairement de sanction. Les manquements à la déontologie se situent ainsi souvent à la limite de la faute disciplinaire ou de l'infraction pénale. Pour cette raison, des instances spécifiques sont en charge de l'édiction des règles déontologiques et de l'examen des recours aux manquements à ces règles. Certaines professions libérales se sont ainsi dotées

d'instances ordinales, l'ordre des médecins, des avocats ou des architectes, en charge de l'édiction des règles déontologiques et de la sanction à leurs manquements.

S'agissant de la mise en place d'une déontologie de la sécurité, il convient par conséquent de créer un organisme nouveau qui soit compétent pour en définir les règles, tout en tenant compte de la diversité des statuts des professions concernées.

2. Les exemples étrangers

La Belgique, l'Angleterre, l'Irlande du Nord et le Québec ont d'ores et déjà mis en place des organismes spécifiques, qui ont en charge le seul contrôle de la déontologie de l'activité policière. Le champ d'intervention de ces instances est donc moins étendu que celui de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Ces expériences étrangères illustrent cependant la nécessité d'améliorer les relations entre le public et les personnes en charge du maintien de l'ordre, du respect de la tranquillité publique et de la protection des personnes et des biens.

- Par la loi organique du 18 juillet 1981 relative au contrôle des services de police et de renseignement, la Belgique s'est dotée d'un organisme indépendant, *le comité permanent P ,* composé de 5 membres nommés pour cinq ans par les deux chambres du Parlement. Cet organe, qui peut s'auto-saisir, agit également sur demande des assemblées parlementaires, du ministre responsable ou de l'autorité compétente. Son champ d'intervention est étendu à l'ensemble des forces de police et des personnes compétentes pour rechercher et constater des infractions. Il a compétence pour enquêter sur les activités, les méthodes et les normes internes des services concernés. Les enquêtes qu'il diligente sont conduites par un service spécifique rattaché au comité permanent. Ce service reçoit les plaintes et dénonciations émanant des particuliers. Il a également compétence pour procéder à des investigations en cas d'infraction pénale commise par un membre des services de police. Il remet ses conclusions au comité permanent qui publie pour chaque affaire un rapport destiné à l'autorité qui l'a saisi et au Parlement.

- L'Angleterre, depuis 1984, s'est dotée de la *Police complaints authority*, composée de sept membres, un président nommé par la Reine et six membres désignés par le secrétaire du *Home office*. Cette instance remplit une double fonction : elle élabore des normes applicables sur le terrain par les forces de police, en même temps qu'elle a compétence pour superviser la manière dont les services de police instruisent les plaintes déposées contre leurs membres. Dans ce cadre, elle ne peut être saisie que par le directeur de la police (*chief constable*), qui peut également procéder à un règlement amiable des affaires. Pour les cas les plus graves, par exemple les homicides ou les blessures graves ou sur requête expresse du plaignant, la saisine de l'autorité est obligatoire. Lorsqu'elle est saisie, celle-ci désigne un directeur d'enquête extérieur et décide à la lecture des conclusions qui lui sont remises des suites à donner ; l'affaire peut être classée ou donner lieu à l'engagement des poursuites disciplinaires ou pénales.

- Compte tenu du contexte politique spécifique et de ses conséquences sur le maintien de l'ordre, l'Irlande du Nord dispose depuis 1987, d'une instance propre chargée du contrôle de l'activité policière, l'*Independent commission for police complaints of Northern Ireland*. Composée de huit membres nécessairement extérieurs à la police, cette commission est compétente de droit pour toutes les affaires ayant causé la mort ou des blessures graves. Informée de toutes les plaintes déposées contre la police, elle peut par ailleurs s'auto-saisir de toute autre affaire, même en l'absence de plainte. Dépourvue de services d'enquête propres elle désigne un directeur d'enquête au sein des services de police et supervise directement la conduite des investigations faites en son nom. La commission peut, pour les affaires mineures, procéder à un règlement amiable. Dans les autres cas, elle remet ses conclusions en vue de l'ouverture d'une procédure disciplinaire ou judiciaire.

- Le Québec, enfin, avec la loi sur l'organisation policière entrée en vigueur le 1er septembre 1990, a mis en place un code de déontologie applicable par tous les policiers et deux instances distinctes en charge de veiller à son respect, le commissaire à la déontologie et le comité de déontologie policière. Le code de déontologie ainsi institué définit des normes de conduite applicables par les policiers dans leurs relations avec le public. Le commissaire

à la déontologie policière a pour mission l'examen des plaintes formulées par les particuliers à l'encontre des policiers pour des faits intervenus dans l'exercice de leurs fonctions. Ce commissaire peut procéder à une conciliation ou conduire une enquête. Il dispose ensuite d'un pouvoir de recommandation, exercé au vu des affaires dont il a été saisi, et d'un pouvoir de transmission des affaires au Procureur général ou au comité de déontologie policière. Il peut également interjeter appel des décisions de ce comité. Il revient à cet organisme de réviser, à la demande du plaignant, les décisions du commissaire en cas de refus d'enquête ou de rejet de plainte. Il a également compétence, en cas de citation par le commissaire, pour prononcer des sanctions contre les policiers ayant commis des manquements à la déontologie. Les décisions de la commission, prononcées après une procédure contradictoire, sont susceptibles d'appel devant la Cour du Québec.

Ces exemples soulignent, par-delà la diversité des systèmes juridiques, l'intérêt d'un contrôle externe mené par une autorité indépendante en vue de faire respecter la déontologie par les acteurs de la sécurité. Une fois ce préalable établi, il convient de déterminer les modalités de la saisine de ces instances et la portée de leur pouvoirs. Elles peuvent en effet détenir un pouvoir de recommandation comme le commissaire à la déontologie au Québec, à la fois en charge d'une fonction de médiation et d'une mission d'information des autorités compétentes, un pouvoir d'édiction des normes relevant de la déontologie, ce qui est le cas en Angleterre, un pouvoir d'investigation directe comme en Belgique, un pouvoir de contrôle des services de police, tel qu'il est exercé en Irlande du Nord et en Angleterre, un pouvoir de sanction, enfin, comme le comité de déontologie policière au Québec, doté de pouvoirs juridictionnels.

3. La situation française

Engagée dans un mouvement de promotion de la transparence dans les relations entre les services publics et leurs usagers depuis le début des années quatre-vingts, la France ne s'est toutefois pas encore dotée d'une instance spécifique ayant compétence pour définir et assurer le respect de règles déontologiques par les différents acteurs

en charge de la sécurité. Celle-ci ayant été en partie déléguée par l'Etat à des personnes publiques décentralisées, qu'il s'agisse des collectivités locales ou d'établissements publics, et à des personnes privées, le besoin de régulation de ce secteur se fait aujourd'hui d'autant plus sentir, que la situation se caractérise par la forte diversité des statuts et des situations individuelles. A cet égard, il convient de désigner parmi les intervenants en charge d'une mission de sécurité, les services publics, pour lesquels des systèmes de régulation existent, et les personnes de droit privé caractérisées par leur multiplicité et la faiblesse des contrôles appliqués.

S'agissant des services publics, les activités de sécurité relèvent d'une compétence régalienne traditionnellement assurée par la police nationale, la gendarmerie et les douanes. Le développement des polices municipales et de services de sécurité internes à certains établissements publics, comme la S.N.C.F. ou la R.A.T.P., marquent une évolution vers la délégation croissante de cette compétence de l'Etat au profit d'organes décentralisés. Quoi qu'il en soit, pour l'ensemble des agents publics en charge d'une mission de sécurité, il existe actuellement des règles relevant de la déontologie et des procédures permettant d'en assurer le respect.

Pour la police nationale, l'idée d'introduire des règles de bonne conduite s'est progressivement imposée à partir du début des années quatre-vingts. Sous l'impulsion décisive de M. Pierre Joxe a été publié le décret du 18 mars 1986 qui fixe des règles de déontologie policière est toujours en vigueur. Depuis 1993, tout policier doit porter sur lui un document rappelant les principales dispositions de ce « code de déontologie ». Deux instances ont, par ailleurs, été successivement mises en place en vue de faire respecter les dispositions de ce décret : le conseil supérieur de l'activité de la police nationale avait été créé à l'instigation de M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur, par décret du 16 février 1993, avant d'être remplacé par le haut conseil de déontologie de la police nationale, institué par le décret du 9 septembre 1993 et mis en place en 1995. Si ces instances n'ont pu jouer un rôle majeur en matière de déontologie policière, l'objectif qui a justifié leur création demeure et il semble d'autant plus nécessaire de poursuivre aujourd'hui dans cette voie.

Au-delà de l'exemple, précurseur mais inachevé, de la police nationale, Il convient de rappeler l'existence de nombreuses règles déontologiques applicables par tous les agents publics, dont la méconnaissance est susceptible d'être sanctionnée. Le statut général de la fonction publique, à travers la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires, énumère ainsi les obligations qui incombent aux agents publics. Pour les militaires, le règlement de discipline générale des armées définit de manière précise les fautes et les sanctions qu'elles sont susceptibles d'entraîner. Enfin, la jurisprudence administrative, dégagée au fil des recours contre les sanctions disciplinaires, a également posé de nombreux principes touchant à la déontologie.

Le respect de ces principes communs à l'ensemble des agents publics est assuré par l'existence de nombreux contrôles. Un contrôle politique tout d'abord, exercé par le Parlement sur les ministres responsables des faits intervenus par les agents soumis à leur autorité. Un contrôle hiérarchique ensuite qui peut se traduire par l'annulation de décisions contraires à un principe déontologique, voire par l'engagement de poursuites disciplinaires. Les ministres sont assistés dans cette mission par les corps de contrôle et d'inspection qui ont sur leur demande un pouvoir d'enquête et de vérification. Ce contrôle hiérarchique et disciplinaire est d'ailleurs directement exercé par l'autorité judiciaire, dès lors que des agents publics agissent dans le cadre d'une mission de police judiciaire. Enfin l'autorité judiciaire, est compétente pour sanctionner les manquements à la déontologie susceptibles de constituer une infraction pénale, l'exercice de poursuites disciplinaires n'excluant pas les poursuites judiciaires.

Pour les personnes de droit privé en charge d'une activité de sécurité, la situation est plus complexe en raison de la diversité des situations existantes. Certaines de ces personnes peuvent ainsi travailler pour des services publics industriels et commerciaux telles que les brigades de la S.N.C.F. et de la R.A.T.P. ou agir bénévolement dans le cadre de manifestations sportives ou politiques, à l'instar des services d'ordre des syndicats ou de certains partis politiques. Elles peuvent par ailleurs être employées par des entreprises spécialisées dans les activités de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds, qui entrent dans le champ d'application de la loi du 12 juillet 1983. Celle-ci détermine les conditions d'exercice de ces activités et

prévoit une procédure d'agrément préfectoral. Enfin, elles peuvent être assurées directement par un service interne aux entreprises.

Cette diversité des situations ne doit pas faire obstacle à une unification des pratiques des personnes exerçant une activité de sécurité. A cet égard, on doit rappeler que la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité indique que les entreprises de surveillance, de gardiennage, de transports de fonds, les agences privées de recherche et les services d'ordre de certaines manifestations concourent à l'exercice de la sécurité générale. Le seul recours actuellement ouvert aux victimes de manquements à la déontologie commis par ces personnes de droits privé se limitant au dépôt d'une plainte auprès de l'autorité judiciaire, il s'agit maintenant de mettre en place un organe en charge d'énoncer les manquements à ces règles de bonne conduite.

La nécessité de mettre en place une instance indépendante se justifie en conséquence tant par la matière que par la diversité des organismes entrant dans son champ de contrôle. La déontologie portant sur des comportements concrets qui ne sont pas nécessairement susceptibles de donner lieu à une procédure disciplinaire ou judiciaire, la création d'un organisme facilement accessible aux citoyens, qui pourrait se prononcer en dehors de strictes considérations juridiques, s'impose. D'une part, pour les services publics, la formule de l'autocontrôle mené par les autorités hiérarchiques, éclairées le cas échéant par les corps de contrôle et d'inspection, n'est pas satisfaisante : le nombre des réclamations déposées près du Médiateur de la République en apporte l'illustration. D'autre part, pour les personnes privées, les difficultés d'accès à la justice et l'absence de coïncidence entre règles déontologiques et normes juridiques opposables laisse de nombreux manquements sans suite. Le présent projet de loi entend répondre à ces problèmes.

Extrait du rapport présenté le 3 février 2000
par M. le sénateur Henri de Richemont,
au nom de la commission des lois du Sénat,
sur le projet de loi, adopté par l'assemblée nationale, portant création
d'une commission nationale de la déontologie de la sécurité

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité, adopté par l'Assemblée nationale le 4 Juin 1998.

L'annonce de ce projet figurait dans la déclaration de politique général de M. Lionel Jospin en juin 1997 et avait été réitérée lors du colloque de Villepinte, en octobre de la même année.

Ce projet a pour objet de créer une nouvelle autorité indépendante chargée de faire respecter les règles déontologiques par les acteurs de la sécurité sur le territoire français.

Dans la lignée de la loi d'orientation et de programmation du 21 Janvier 1995, qui avait prévu une « coproduction » de la sécurité par des acteurs publics et privés, ce projet de loi a la particularité de vouloir soumettre l'ensemble des acteurs tant privés que publics à la régulation de la nouvelle autorité.

La déontologie a pris une importance grandissante depuis le début des années 1980, sous l'influence notamment des travaux du Conseil de l'Europe. Son respect est le gage des relations de confiance pouvant s'instaurer entre les forces de sécurité et les citoyens.

Saisie des réclamations des citoyens par l'intermédiaire des parlementaires, la nouvelle commission devrait développer une action complémentaire à celles du pouvoir disciplinaire et de la justice pour répondre à une préoccupation croissante de transparence des forces de sécurité.

I. L'ÉMERGENCE D'UNE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

La déontologie, étymologiquement *« science des devoirs »* tend à fixer des règles de comportement dans l'exercice d'une profession donnée. Distincte du droit et de la morale, elle ne peut manquer d'interférer avec ces deux disciplines.

Le serment d'Hippocrate a été considéré comme la première tentative pour imposer le respect volontaire des devoirs à une profession. Les médecins se sont dotés en 1945 d'un code de déontologie, approuvé par décret en Conseil d'État, dont leur ordre professionnel est chargé d'assurer le respect.

Le principe d'application de règles déontologiques aux acteurs de la sécurité est relativement récent. Alors que la protection des droits de l'homme devenait une préoccupation majeure de nos démocraties, il s'est affirmé progressivement comme un

élément essentiel de sauvegarde de la liberté individuelle. Il a ainsi précédé un mouvement de prise en compte de la déontologie dans l'ensemble de la fonction publique.

Dès 1979, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, considérant notamment que *« le système européen de protection des droits de l'homme serait renforcé si la police se voyait proposer des règles de déontologie tenant compte des droits de l'homme et des libertés fondamentales »*, a adopté une résolution (n°690) relative à la Déclaration sur la police. Cette déclaration avait la particularité de prévoir aussi bien les devoirs incombant aux policiers dans l'exercice de leurs fonctions que les garanties statutaires dont ils devaient bénéficier en contrepartie.

Depuis lors, la déontologie est prise en compte à des degrés divers par l'ensemble des corps de fonctionnaires participant à la sécurité publique que ce soit par l'élaboration de règles spécifiques ou une sensibilisation des personnels à des règles préexistantes. Le contrôle du respect de cette déontologie est effectué par l'autorité hiérarchique et les corps de contrôle propre à chaque corps. Dans les cas graves, le juge pénal intervient. Les manquements à la déontologie sot donc susceptibles de faire l'objet de sanctions disciplinaires et de sanctions pénales.

Le secteur privé, en revanche n'est à l'heure actuelle pas soumis à des règles déontologiques propres.

A. LES REGLES DEONTOLOGIQUES APPLICABLES

L'ensemble des acteurs publics ou privés de la sécurité est en tout état de cause soumis aux principes de valeur constitutionnelle et principalement à la déclaration universelle des droits de l'Homme de 1789.

Les agents doivent également respecter certaines normes internationales :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, et notamment son article 3 prohibant les traitements inhumains ou dégradants ;
- la convention européenne pour a prévention de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants ouverte à la signature des membres du Conseil de l'Europe le 26 novembre 1987 ;
- les pactes de l'ONU du 16 décembre 1966 sur les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux.

Les acteurs de la sécurité doivent également se conformer aux dispositions du code pénal et du code de procédure pénale.

Les fonctionnaires sont soumis aux lois statutaires de la fonction publique réglant leurs droits et obligations : loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, (titre I du statut général) et loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 (titre II du statut général).

Outre ces textes, s'appliquent aux fonctionnaires les principes jurisprudentiels dégagés par le Conseil d'État, notamment celui de la non-dissociation de la vie privée et de la vie professionnelle quand le comportement de l'agent peut porter atteinte à l'image de l'administration.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme prend une importance accrue. La France a d'ailleurs été condamnée pour torture le 28 juillet dernier

pour des faits intervenus lors d'une garde à vue, à Bobigny, en 1991, avant même que la condamnation des policiers mis en cause, prononcée par la Cour d'appel de Versailles, le 1er juillet 1999, ne soit devenue définitive.

S'agissant du secteur privé, l'exercice d'activités de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds est soumis, par la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, à une autorisation préfectorale subordonnée à l'absence de condamnation disciplinaire ou pénale pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ou pour atteinte à la sécurité des personnes et des biens. Aucune règle déontologique spécifique n'est applicable à la profession.

S'agissant des polices municipales, la dimension déontologique a été intégrée dans la loi n° 99-291 du 15 avril 1999, l'article 10 ayant prévu l'élaboration d'un code de déontologie, par décret en Conseil d'État après avis de la commission consultative des polices municipales. Ce décret n'est pas encore intervenu.

Des textes spécifiques s'appliquent en outre aux différents corps de fonctionnaires.

1. Le code de déontologie de la police nationale

Dans le droit fil de la Déclaration sur la police de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de 1979, l'article 4 de la loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale, initiée par M. Pierre Joxe, prévoyait l'élaboration d'un code de déontologie de la police nationale.

Ce code résulte du décret n° 86-592 du 18 mars 1996 pris sur le rapport de M. Pierre Joxe. Composé de vingt articles répartis en trois titres, il traite successivement des devoirs généraux de la police nationale, des droits et des devoirs respectifs des fonctionnaires de police et des autorités de commandement, et du contrôle de la police.

Il prévoit notamment le respect des personnes, sans distinction d'origine, l'obligation d'assistance aux personnes même quand le fonctionnaire n'est pas en service, l'usage proportionné des armes, l'interdiction d'exercer des violences à l'encontre des personnes gardées à vue et l'obligation de ne pas se conformer à un ordre manifestement illégal.

Les manquements à ses dispositions sont, d'après l'article 6, susceptibles d'entraîner des sanctions disciplinaires, voire pénales.

La loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995 a précisé dans son article 4 que les missions de police devaient être exécutées dans le respect du code de déontologie de la police nationale.

Les fonctionnaires de police sont soumis à leurs statuts particuliers résultant des décrets du 9 mai 1995. L'article 3 du décret n° 95-654 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale fait référence au code de déontologie de la police nationale. Les articles 113-38 à 113-40 du règlement général d'emploi résultant de l'arrêté du 22 juillet 1996 sont consacrés à la pratique de la déontologie policière.

De nombreuses instructions définissent en outre des principes d'action à portée déontologique. On en donnera comme exemple l'instruction ministérielle du 22 décembre 1995 pour une action plus soutenue de la police auprès des usagers et des victimes d'infractions ou celle du 10 avril 1997 sur l'exercice de l'autorité hiérarchique dans la police nationale.

2. Les textes régissant la gendarmerie nationale

La gendarmerie n'a pas élaboré de code de déontologie spécifique.

Les principes déontologiques sont compris dans différents textes, à savoir, essentiellement : la loi du 28 germinal An VI relative à l'organisation de la gendarmerie, le serment du gendarme, le décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie, la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires et le décret n° 75-675 du 28 juillet 1975 portant règlement de discipline générale dans les armées.

Ces textes concernent principalement le respect de la loi, le contrôle de l'usage de la force, le respect de la personne humaine, la transparence dans l'exercice des missions, la neutralité, la disponibilité et les règles liées à l'état militaire.

3. Les textes spécifiques aux autres administrations

S'agissant des douaniers, il convient de souligner que la notion de corruption figurant à l'article 59 du code des douanes est plus stricte que celle donnée par le code pénal.

L'administration pénitentiaire va être dotée d'un code de déontologie précisant les règles du code de procédure pénale s'appliquant aux agents de l'administration pénitentiaire (art. D 219 à D 221 du code de procédure pénale). Le projet de code a été présenté à la commission consultative des droits de l'Homme. Il fera l'objet d'un décret en Conseil d'État.

B. *LA SENSIBILISATION DES PERSONNELS*

La formation à la déontologie fait partie intégrante de la formation initiale et continue des fonctionnaires en charge de la sécurité.

1. Dans la police nationale

Tous les corps de fonctionnaires actifs de la police nationale bénéficient d'une formation initiale spécifique à la déontologie. Des questions déontologiques sont également abordées lors d'autres cours. La déontologie a d'ailleurs été annoncée aux assises nationales de la formation tenues à la Villette en février 1998 comme étant un enseignement prioritaire, au même titre que l'adaptation à la police de proximité, la formation aux technologies nouvelles et la sensibilisation aux questions internationales.

Formation initiale des personnels de la police nationale

	Adjoints de sécurité	Gardiens de la paix	Lieutenants de police	Commissaires de police
Durée totale	272 heures	1248 heures	1050 heures	1085 Heures
Déontologie	3 heures	30 heures	32 heures	38 heures
Libertés publiques	5 heures	15 heures	30 heures	30 heures
Procédure pénale	3 heures	30 heures	32 heures	38 heures

Des stages et séminaires spécifiquement consacrés à la déontologie ou intégrant la dimension déontologique sont en outre régulièrement organisés dans le cadre de la formation continue.

Une carte personnelle comprenant les principaux extraits du code de la déontologie est remise à chaque fonctionnaire de police entrant en activité.

Un guide pratique de la déontologie de la police nationale a été élaboré en 1998 par le Haut conseil de déontologie de la police nationale. Ce manuel rappelle les règles de déontologie s'imposant au fonctionnaire de police dans les différentes relations que celui-ci entretient avec le public ou avec son administration. Remis solennellement à chaque fonctionnaire à la sortie de l'école, il ne semble pas encore être connu de l'ensemble des fonctionnaires de police.

2. Dans la gendarmerie nationale

Un cours intitulé « éthique et déontologie » est incorporé à la formation initiale des officiers (16 heures) et des sous-officiers (28 heures).

Concernant la formation continue, un module de 8 heures est dispensé aux officiers au cours du stage du diplôme d'état major de la gendarmerie - diplôme technique de la gendarmerie et 4 heures sont consacrées à cet enseignement s'agissant des sous-officiers participant au stage national de qualification au commandement. Des séances sont également prévues lors des stages de formation motocycliste et de police judiciaire à Fontainebleau.

La déontologie figure également au programme d'instruction des gendarmes adjoints volontaires et des gendarmes auxiliaires.

3. Dans la douane

L'ensemble des personnels reçoit, dans le cadre de la formation initiale, une formation à la déontologie mettant particulièrement l'accent sur les tentatives de corruption dont ils peuvent faire l'objet.

Des conférences sont consacrées à la déontologie dans le cadre de la formation continue des agents.

Le bulletin officiel des douanes publie trimestriellement sous une forme anonyme les sanctions prononcées contre les agents. Ces publications font l'objet de commentaires lors des formations.

Des notes de rappel déontologique précisant les conduites à tenir dans certaines circonstances sont diffusées dans les services à échéance régulière. L'ensemble de ces notes de rappel constitue le guide pratique de déontologie douanière.

C. *LES ORGANES DE CONTROLE*

Les fonctionnaires sont soumis en permanence au contrôle hiérarchique. Interviennent également des corps de contrôle spécifiques dans chaque ministère.

Les services sont également soumis au contrôle de certains organes internationaux tels le comité contre la torture de l'organisation des Nations-unies et le Comité de prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants du Conseil de l'Europe. Ce dernier s'est rendu en France à plusieurs reprises. Aux termes de l'article 2 de la convention du 26 novembre 1987, il est compétent pour visiter les lieux *« où les personnes sont privées de liberté par une autorité publique »*. Relèvent ainsi de sa compétence, outre les établissements pénitentiaires et les locaux de garde à vue et de rétention administrative des étrangers en situation irrégulière, les hôpitaux psychiatriques.

1. Les contrôles dans la police nationale

a) Les corps de contrôle à vocation générale

L'inspection générale de la police nationale (IGPN) est saisie par la direction générale de la police nationale sur le plan administratif ou par les autorités judiciaires dans le cadre d'enquêtes préliminaires ou de commissions rogatoires, une enquête administrative étant souvent menée en parallèle avec une enquête judiciaire. Elle ne traite que des affaires importantes en raison de la gravité des faits allégués ou des retentissements pouvant intervenir dans l'opinion publique ou sur le fonctionnement des services.

L'inspection général des services (IGS) dépend de l'IGPN mais a un mode de fonctionnement différent de celle-ci. Elle a compétence dans le ressort de la préfecture de police de Paris. Elle est saisie de la majeure partie des questions disciplinaires et reçoit les plaintes des particuliers concernant les fonctionnaires de police. Sur 871 dossiers ouverts à l'IGS en 1998, un tiers des dossiers, soit 281, émanait d'une saisine de particuliers.

Dossiers ouverts à l'Inspection générale de la police nationale

	1994	1995	1996	1997	1998
Total IGPN	1384	1364	1165	1170	1153
dont IGS	1068	1049	873	862	871

En 1998, l'IGPN a proposé 406 sanctions disciplinaires et 70 suspensions de fonctions.

b) *Des instances spécialisées en matière de déontologie*

Des instances ont été successivement mises en place en interne en vue de traiter les questions de déontologie propres à la police nationale.

Le décret n° 93-127 du 16 février 1993, pris à l'initiative de M. Paul Quilès, alors ministre de l'intérieur, à institué un Conseil supérieur de l'activité de la police nationale chargé d'émettre des avis sur le fonctionnement des services de la police nationale dans ses relations avec le public. Ce conseil pouvait être saisi de faits déterminés notamment par des parlementaires, des syndicats de policiers et des associations déclarées. Il n'a jamais fonctionné, ayant été supprimé dès le 7 mai 1993 (décret n° 93-810).

Par décret n° 93-1081 du 9 septembre 1993, pris sur le rapport de M. Charles Pasqua, alors ministre de l'intérieur, a été instituée une nouvelle instance, le haut conseil de la déontologie de la police nationale, mis en place en 1995. Ce conseil, chargé de donner des avis sur des questions de déontologie policière, ne pouvait être saisi que par le ministre de l'intérieur. Il a notamment effectué une étude sur les relations entre la police et les sectes et une évaluation de la formation en matière de déontologie dans la police nationale. Il a également élaboré en 1998 le guide pratique de la déontologie de la police nationale évoqué ci-dessus. Ce conseil est appelé à disparaître dès la promulgation de la présente loi. Ceux de ses membres dont le mandat arrivait à expiration n'ont d'ailleurs pas été renouvelés, si bien que son président, M. Pierre Bordry, nommé pour 3 ans à la suite de la démission de son prédécesseur, se retrouve à l'heure actuelle son seul et unique membre.

2. Les contrôles dans la gendarmerie nationale

a) Les corps de contrôle

Des inspections et des enquêtes de commandement sont menées par l'autorité hiérarchique.

Le ministre de la défense dispose de deux structures d'inspection à vocation généraliste. Le corps des inspecteurs généraux des armées, constitué de quatre inspecteurs généraux issus des trois armées et de la gendarmerie, et le corps du contrôle général des armées.

L'inspection technique de la gendarmerie est à la disposition du directeur général de la gendarmerie. Elle peut être chargée de missions d'enquêtes administratives ou judiciaires. Elle ne traite que les affaires les plus graves, les autres étant traitées à l'échelon local.

b) *Les réflexions en cours à la suite de «l'affaire des paillotes»*

Les événement constatés en Corse au printemps 1999 ont conduit le ministère de la Défense à souhaiter une amélioration de l'efficacité du dispositif existant.

C'est ainsi qu'une commission de réflexion sur les contrôles et les inspections en gendarmerie a été mise sur pied sous la présidence de M. Charles Barbeau, ancien directeur général de la gendarmerie. Elle doit apprécier les instruments et procédures de contrôle dont disposent le ministre et la hiérarchie, faire des propositions afin d'améliorer le fonctionnement de la gendarmerie et compléter si besoin est, les possibilités de recours offertes aux militaires recevant des ordres illégaux.

Parallèlement, le centre de prospective de la gendarmerie nationale mène depuis le 1er octobre 1999 et jusqu'au 1er octobre 2000, une étude sur la manière dont les gendarmes mettent en œuvre les enseignements qu leur sont dispensés. Des propositions en matière de déontologie et de formation en sont attendues.

3. Les contrôles dans la douane

L'administration des douanes ne comporte pas de corps de contrôle spécifiquement chargé d'enquêter en matière disciplinaire. Les agents sont principalement soumis à un contrôle comptable et à un contrôle hiérarchique poussé. L'inspection des services, placée sous l'autorité du directeur général, enquête cependant exceptionnellement sur des agissements fautifs.

4. Les contrôles dans l'administration pénitentiaire

L'administration pénitentiaire fait l'objet de contrôles, intérieurs et extérieurs, à caractère hiérarchique, administratif, judiciaire et juridictionnel.

Le contrôle hiérarchique est exercé par les chefs d'établissement, les directeurs régionaux et la direction de l'administration pénitentiaire. Les détenus ont la faculté d'adresser sous pli fermé des courriers aux autorités hiérarchiques.

Le contrôle administratif est effectué par l'inspection des services pénitentiaires. Celle-ci a effectué 66 déplacements en 1998 et 55 en 1999 dans les services déconcentrés pour des missions d'observation et de contrôle, ou pour mener des enquêtes à la suite d'incidents. L'inspection des affaires sociales est également amenée à intervenir. En charge des questions sanitaires, elle peut être saisie de requêtes individuelles, 386 réclamations de détenus lui ayant été adressées en 1998 et 441 en 1999.

Ce contrôle est exercé par ailleurs par les commissions de surveillance instituées auprès de chaque établissement. Composées des autorités judiciaires et administratives locales, elles sont présidées par le préfet. Elles visitent les établissements au moins une fois par an.

Les détenus s'adressent également de manière ponctuelle aux autorités administratives indépendantes que sont le Médiateur de la République et la Commission d'accès aux documents administratifs qu'ils saisissent pour obtenir communication de leur dossier.

La loi investit en outre les autorités judiciaires d'un pouvoir de contrôle.

Les articles D.176 à D. 179 du code de procédure pénale prévoient des visites obligatoires des établissements pénitentiaires avec des fréquences variables (mensuelle, trimestrielle ou annuelle) de la part de différentes autorités judiciaires : juge de l'application des peines, président de la chambre d'accusation, juge des enfants, procureur de la République et procureur général de la République.

Un rôle particulier est dévolu au juge d'application des peines dans la surveillance des conditions de détention, notamment par les articles D. 116, D. 259, D. 250-6, D. 280 et D. 283-1 du code de procédure pénale.

Depuis l'arrêt Marie du 17 février 1995, le juge administratif accepte de connaître du contentieux des sanctions disciplinaires infligées aux détenus. En application du décret du 2 avril 1996, ces derniers ont néanmoins l'obligation d'effectuer un recours administratif préalable auprès du directeur régional des services pénitentiaires avant de saisir une juridiction.

En pratique, l'ensemble de ces contrôles, notamment des contrôles extérieurs, apparaissent plus formels que réels. Constatant leur insuffisance, le garde des Sceaux a chargé une commission présidée par M. Guy Canivet d'élaborer des propositions en vue d'améliorer le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires.

D. *LES SANCTIONS PRONONCEES*

En moyenne, 2% des effectifs de la police nationale et de la gendarmerie nationale font l'objet annuellement de sanctions disciplinaires.

2320 sanctions ont ainsi été prononcées à l'encontre de personnels actifs de la police nationale en 1998, dont 3,6 % pour violences.

Sanctions disciplinaires prononcées dans la police (personnels actifs)

	1996	1997	1998
Commissaires	11	3	12
Officiers	179	175	142
Gardiens	2320	2454	2166
Total	2510	2632	2320

En 1998, 1916 sanctions disciplinaires ont été prononcées à l'encontre de militaires de la gendarmerie. Des poursuites pénales ont été engagées à l'encontre de 185 militaires et 34 militaires ont fait l'objet d'une condamnation.

Les sanctions disciplinaires prononcées dans la gendarmerie

	1995	1996	1997	1998	1999
Officiers	32	25	29	41	25
Sous-officiers	2189	1963	2123	1875	1434

Le nombre de sanctions prononcées en 1997 s'est élevé à 344 pour 25 000 agents en 1997 (1,4 %) dans l'administration pénitentiaire, 88 d'entre elles pouvant être rattachées directement à des manquements à la déontologie. En 1998, 57 sanctions ont été prononcées pour des manquements à la déontologie et parmi les dossiers correspondants, 45 ont donné lieu à des poursuites pénales ayant abouti à ce jour à une vingtaine de condamnations.

S'agissant de la douane, 69 sanctions ont été prononcées en 1998 pour 20 000 agents. La proportion annuelle d'agents sanctionnés s'établit généralement entre 0,25 % et 0,5 % de la population douanière. Sur les années 1996 à 1999 inclues, 62 douaniers ont fait l'objet de poursuites pénales pour atteinte à la déontologie dont un peu plus de la moitié ont fait l'objet de condamnations.

E. LES EXEMPLES ETRANGERS

Plusieurs pays étrangers ont mis en place des organes de contrôle extérieur de la police pouvant être actionnés par les citoyens. Ils sont quelquefois dotés de véritables pouvoirs juridictionnels et certains disposent de leur propre personnel d'enquête.

Leur champ de compétence ne s'étend cependant qu'aux forces de sécurité publique et non à l'exercice d'activités de sécurité privée.

En Belgique, la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements a créé un comité permanent de contrôle des services de police, appelé le « comité P » et un comité permanent des services de renseignements, appelé « comité R ».

L'objet principal de ce *« comité P »* est de veiller au respect de libertés par les services en cause. Il lui est attaché un service d'enquête.

Ce comité est composé de membres nommés par les deux chambres du Parlement. Il peut s'auto-saisir ou être actionné par les assemblées parlementaires ou le ministre ou l'autorité responsable.

Des plaintes peuvent être introduites auprès de son service d'enquête par toute personne s'estimant victime d'un manquement de la part des services de police. Le service d'enquête dispose de pouvoirs très larges, son personnel étant notamment investi de la qualité d'officier de police judiciaire.

En Grande-Bretagne, une instance *« The Police Complaints Authority »*, instituée dès 1984, supervise les enquêtes menées par les services de police à l'égard de leurs membres à la suite de plaintes adressées par des particuliers aux services de police locaux et au chef de la police locale.

Au Québec, a été mis en place un système juridictionnel de contrôle spécifique extrêmement sophistiqué chargé de réprimander les atteintes au code de la déontologie policière datant de 1990. Les plaintes des particuliers sont adressées à un Commissaire, puis éventuellement examinées par le Comité de déontologie policière, organe indépendant disposant d'un pouvoir de sanction sous le contrôle, en appel, de la Cour du Québec.

……

—