

Rapport annuel d'activité du Défenseur des droits 2012

Annexe IV **Déontologie de la sécurité**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**
defenseurdesdroits.fr



Faire respecter vos droits



Reprenant, notamment, les missions autrefois exercées par la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), le Défenseur des droits est chargé de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. A ce titre, toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité peut saisir le Défenseur des droits dans le cadre de sa mission de protection des droits et des libertés.

Au-delà du traitement des situations individuelles, le Défenseur s'attache également à rechercher des réponses collectives afin de faire évoluer des pratiques ou des textes dans le but de promouvoir les droits et libertés.

Dans sa mission de protection des droits et libertés en matière de déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits a pu constater que le nombre de réclamations reçues en 2012 a connu une forte augmentation. Cette évolution notable, au regard des volumes autrefois traités par la CNDS, s'explique notamment par l'ouverture de la saisine de l'Institution, qui se fait désormais sans intermédiaire et qui ne connaît plus de prescription quant aux faits allégués.

Le législateur a ainsi permis de garantir à nos concitoyens le recours à une autorité externe et indépendante pour connaître des agissements des forces de sécurité intervenant sur le territoire national.

A cet égard, le Défenseur des droits a obtenu une nouvelle reconnaissance de sa qualité de contrôleur externe des forces de sécurité à travers l'ordonnance du 12 mars 2012 portant adoption du Code de la sécurité intérieure qui a institué dans son livre I^{er}, un titre IV spécifique intitulé « Déontologie de la sécurité publique » comportant un chapitre unique consacré au Défenseur des droits (Article L.141-1 du CSI). Ce dernier a donc souhaité que le futur code de déontologie commun à la police nationale et à la gendarmerie nationale consacre son rôle de contrôleur externe parallèlement aux dispositifs de contrôle interne des services d'inspection.

Afin de garantir l'impartialité de l'examen des réclamations dont il est saisi, le Défenseur des droits dispose de moyens d'investigations variés qu'il met en œuvre pour recueillir et confronter le point de vue de chaque partie au litige : pouvoir de vérification sur place, pouvoir d'audition et droit à la communication de toute pièce utile sont autant de prérogatives lui permettant de rendre sa décision en toute impartialité.

Plusieurs visites ont ainsi été réalisées au cours de l'année 2012, soit pour auditionner des personnes retenues se plaignant de manquements à la déontologie de la part des forces de sécurité, soit pour effectuer des vérifications.

Le Défenseur des droits peut, en outre, se saisir d'office de faits qu'il estime relever de sa compétence. Cette prérogative a été mise en œuvre dans quatre dossiers en 2012, s'agissant de décès survenus à la suite d'interpellations ou de contrôles d'identité par les forces de l'ordre.

Concernant l'examen au fond des dossiers soulevant une question de déontologie de la sécurité, l'année 2012 a notamment été marquée par la réaffirmation de la séparation des poursuites disciplinaires et pénales.

En effet, les recommandations de la CNDS relatives aux demandes de sanctions disciplinaires n'étaient autrefois pas suivies d'effet dès lors qu'une information judiciaire était en cours.

Le Défenseur des droits a donc saisi le ministre de l'Intérieur de cette problématique. En réponse à son intervention, M. Claude Guéant, alors titulaire de la fonction, a ainsi rappelé qu'« en vertu du principe d'indépendance des poursuites disciplinaires et pénales, l'administration ne peut

subordonner, par principe, d'éventuelles poursuites disciplinaires à une condamnation pénale, ni même lier sa décision à celle du juge pénal (CE, 24 juillet 1987, Conseil départemental de l'ordre des médecins d'Ariège, n° 67969), seules les constatations opérées par ce dernier s'imposant à elle».

Malgré ce rappel, le ministre n'a pas suivi les recommandations du Défenseur des droits au motif qu'une information judiciaire était en cours et «*afin de bénéficier d'un éclairage des faits au travers des décisions pénales*». Cette position a donc justifié l'établissement d'un rapport spécial du Défenseur des droits, en avril 2012, pour l'affaire en cause.

Le ministre de l'Intérieur, M. Manuel Valls, dès sa prise de fonction, s'est engagé à veiller à «*l'application rigoureuse du principe d'indépendance des procédures disciplinaire et pénale*», tout en rappelant que «*ce n'est que dans les cas où l'enchaînement des faits n'est pas clairement établi ou lorsque la qualification juridique retenue par le juge en matière de légitime défense détermine l'existence même de la faute, que l'administration suspend la procédure disciplinaire*».

Ainsi, dans cinq dossiers concernant des personnes décédées au cours d'interpellations, le ministre de l'Intérieur a fait droit à la demande de sanctions disciplinaires du Défenseur des droits, sans attendre l'issue des poursuites pénales.

Cet important progrès du point de vue de la protection des droits dépasse les seuls cas individuels examinés et permet de nourrir une réflexion plus globale sur l'application de ce principe juridique.

Au titre de sa mission de promotion des droits et de l'égalité, le Défenseur des droits s'est intéressé à la problématique générale de l'encadrement des contrôles d'identité, qui touche à la fois à la déontologie de la sécurité mais également à la lutte contre les discriminations et aux droits de l'enfant. L'Institution a, en effet, été alertée par plusieurs associations de défense des droits sur des comportements des forces de sécurité jugés abusifs et discriminatoires en la matière. L'expérimentation menée par l'ONG américaine Open Society en Espagne, sur le modèle de la Grande-Bretagne, consistant à délivrer aux personnes contrôlées un récépissé, a été souvent citée en exemple.

Le Défenseur des droits a donc souhaité engager une étude comparative afin d'examiner les pratiques étrangères concernant le déroulement de contrôles d'identité. Un séminaire a également été organisé le 8 octobre 2012 sur le thème «*Contrôles d'identité et relations police-public : pratiques de police dans d'autres pays*». A cette occasion, se sont exprimés des policiers de Londres, New-York, Toronto et Fuenlabrada sur leur manière de mener les contrôles d'identité, et des policiers des Pays-Bas, d'Irlande et de Belgique sur leurs pratiques innovantes pour améliorer les relations entre les forces de police et la population.

Il a été ainsi constaté que si l'encadrement des contrôles d'identité génère une diminution de leur nombre tout en les rendant plus efficaces, il ne permet, néanmoins, pas de modifier le ressenti de discrimination exprimé par les minorités ethniques.

Fort de ces éléments, et après avoir entendu des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie, le Défenseur des droits a rendu public, le 15 octobre 2012, un rapport relatif «*aux relations police/population et aux contrôles d'identité*». Il est, en effet, apparu essentiel de replacer la question des contrôles d'identité dans le cadre plus général des relations entre la police et la population.

Le Défenseur des droits a recommandé une expérimentation préalable à la procédure de délivrance de récépissés à la suite de contrôles. Il s'est également prononcé pour la mise en place d'un matricule sur les uniformes permettant l'identification des forces de sécurité et l'encadrement des palpations de sécurité qui, en l'absence de raison laissant supposer que la personne dissimule des objets prohibés, constituent une atteinte à la dignité humaine disproportionnée par rapport au but à atteindre.

Trois propositions de loi relatives au contrôle d'identité ont d'ailleurs été déposées au Sénat et à l'Assemblée nationale. L'une, présentée par la sénatrice Esther Benbassa, prévoit la remise d'un document à la personne contrôlée et un procès-verbal à transmettre au procureur de la République.

Celle déposée par le sénateur Yves Pozzo di Borgo préconise l'introduction d'un procès-verbal servant de récépissé, le recours possible devant l'Inspection générale de la police nationale, la publicité de l'immatriculation des forces de sécurité et l'encadrement des palpations de sécurité. La troisième, présentée par la députée Marie-George Buffet, reprend en grande partie cette proposition, à la différence que le recours prévu se ferait devant le Défenseur des droits.

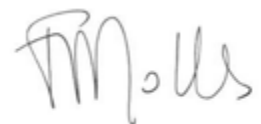
Autre problématique générale traitée par le Défenseur des droits: la situation particulièrement sensible des migrants présents dans le Calais. A nouveau, cette question recouvre plusieurs domaines de compétences de l'Institution, puisque sont abordées des questions de discrimination, de défense des mineurs et de déontologie de la sécurité.

Alerté par plusieurs organisations (Collectif No border, Amnesty international, le Secours catholique, la FIDH...), le Défenseur des droits a été saisi de réclamations évoquant des faits de harcèlements par les forces de l'ordre contre les migrants.

Après avoir procédé aux investigations nécessaires (plusieurs visites sur place et de nombreuses auditions), un certain nombre de pratiques contraires au respect de la dignité humaine ou en violation de règles relatives à l'aide humanitaire ont été constatées. Le Défenseur des droits a donc préconisé, dans une décision du 13 novembre 2012 soumise aux membres du collège, plusieurs recommandations destinées à améliorer la vie des migrants.

Après une première année complète d'activité, le Défenseur des droits a su répondre aux craintes exprimées lors de l'intégration de la CNDS au sein de la nouvelle institution. La forte augmentation des saisines en matière de déontologie de la sécurité témoigne, en effet, d'une meilleure visibilité acquise. L'année 2013 permettra, sans doute, de renforcer la collaboration du Défenseur des droits avec les autorités judiciaires et de poursuivre les actions de formation engagées dans le cadre de la formation initiale et continue des policiers, gendarmes et personnels pénitentiaires.

FRANÇOISE MOTHES



La déontologie de la sécurité au sein du Défenseur des droits

Le Défenseur des droits assure deux missions : la protection des droits et des libertés d'une part, en examinant les réclamations individuelles qui lui sont adressées ou en se saisissant d'office de certains cas ; d'autre part la promotion de ces droits et de l'égalité, en formulant des recommandations générales et des propositions de réformes législatives ou réglementaires et en contribuant à faire changer les pratiques, notamment par l'élaboration d'outils pédagogiques.

I. LA PROTECTION DES DROITS

Traitement des réclamations individuelles en 2012

Le traitement des réclamations individuelles est exercé par le pôle déontologie de la sécurité. Il fait partie du département protection des personnes, avec trois autres pôles : défense des droits de l'enfant, justice et santé, avec lesquels il collabore régulièrement, ce qui constitue un apport certain pour chacun.

STATISTIQUES

Dossiers enregistrés en 2012

485 saisines ont été enregistrées dans le domaine de la déontologie des activités de sécurité au sein du Défenseur des droits (soit 6,3 % des réclamations enregistrées par le siège en 2012), selon la répartition par service suivante :

- police nationale : 63,3 % des dossiers ;
- gendarmerie : 14,4 % ;
- administration pénitentiaire : 11,8 % ;
- services de sécurité privée : 3,5 % ;
- police municipale : 1,6 % ;
- douanes : 0,6 % ;
- sécurité des transports : 0,6 % ;
- autres ou hors compétence : 4,2 %.

Ces 485 nouvelles affaires concernent pour :

- 1,2 % d'entre elles un décès, soit 6 cas au total (4 au cours ou à la suite d'une interpellation et 2 au sein d'un établissement pénitentiaire) ;
- 31,6 % une contestation de mesure de contrainte (garde à vue, audition, perquisition, contrôle d'identité, palpation, menottage, etc.) ;
- 30,7 % des violences ;
- 17,4 % des propos déplacés ;
- 15,9 % un mauvais accueil réservé à une victime ou un témoin dans un commissariat ou une brigade de gendarmerie (notamment des refus d'enregistrement de plainte) ;
- 11,6 % d'entre eux des saisines hors compétence ayant fait l'objet d'une réorientation ;
- 4,9 % d'autres griefs¹.

¹ 13,3 % des réclamations regroupent plusieurs griefs, d'où un total des pourcentages supérieur à 100 %.

Dossiers traités en 2012

Au total, ce sont **80162 réclamations qui ont été traitées** par l'Institution en 2012, dont **360 dans le domaine de la déontologie de la sécurité** (soit 5 % des réclamations traitées par le siège en 2012).

TYPOLOGIE DES 360 DOSSIERS TRAITES EN 2012

Dossiers ayant fait l'objet d'investigations approfondies: 152, répartis comme suit:

- Dossiers dans lesquels une position sur le fond a été prise: **98**
 - avec manquement(s) à la déontologie: **26 (26,5 %)**
 - sans manquement à la déontologie: **72 (73,5 %)**
- Dossiers dans lesquels il n'a pas été possible, à l'issue des investigations, de se prononcer sur les griefs: **54**
 - en raisons d'éléments contradictoires: **51**
 - classement article 33 L.O. 29 mars 2011²: **3**

Saisines classées sans investigations: 208, réparties comme suit:

- Désistement explicite/désistement implicite/faits trop imprécis: **82**
- Réorientation: **48**
- Impossibilité légale de se prononcer³: **30**
- Ancienneté des faits: **21**
- Contestations de contravention: **18**
- Saisines transmises pour simple information du Défenseur des droits: **9**

EXEMPLES DE DÉCISIONS RENDUES PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS

Protection et accès aux droits des étrangers

DECISION MDS/2011-113

Dans une décision rendue le 13 novembre 2012, le Défenseur des droits a examiné le comportement des forces de l'ordre à l'égard des migrants présents dans la région de Calais dans le but de tenter un passage vers l'Angleterre et a préconisé que leurs droits soient mieux respectés.

À l'issue de ses investigations, et après consultation du collège compétent en matière de déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits a constaté de multiples atteintes aux droits et à la dignité des personnes migrantes. Il s'est appuyé sur des faits nombreux s'apparentant à un véritable harcèlement commis par la police à l'encontre des migrants: contrôles d'identité et interpellations répétés sur une même personne, souvent à proximité des lieux de repas et de soins; visites répétées sur des lieux de vie, à toute heure du jour et de la nuit; destructions de dons humanitaires et d'effets personnels; expulsions réalisées hors de tout cadre juridique, etc.

Le constat de l'existence de ces pratiques et de leur fréquence quotidienne a conduit le Défenseur des droits à recommander que des consignes précises, écrites et générales, interdisant ces

²- Un jugement intervenant au cours des investigations du Défenseur des droits.

³- Saisines ne relevant pas de la compétence de l'institution: 16; saisines tombant sous l'article 10 L.O. 29 mars 2011: 2; saisines tombant sous l'article 33 L.O. 29 mars 2011: 12.

pratiques, soient diffusées auprès des forces de l'ordre, et que les comportements individuels qui consistent à provoquer ou humilier les migrants soient explicitement interdits et sanctionnés. De plus, il a recommandé l'abandon immédiat de la pratique des expulsions en dehors de tout cadre juridique. Enfin, le Défenseur des droits a demandé l'arrêt immédiat de la destruction des biens et dons humanitaires essentiels à la survie des personnes migrantes.

En réponse, le ministre de l'Intérieur a indiqué qu'une étude avait été confiée à l'Inspection générale de la police nationale sur les rapports police-population dans le Calais. Un rapport d'étape met en évidence les premières mesures prises lors des opérations d'évacuation des camps, les effets personnels des migrants, y compris de ceux qui sont absents, sont dorénavant conservés. En matière de vérification d'identité, le ministre a donné pour instruction que l'article 78-3 du code de procédure pénale soit strictement respecté.

DECISION MDS/2010-79

Plusieurs personnes de nationalité étrangère, dépourvues de titre de séjour valide sur le territoire français, ont rapporté avoir été interpellées à des heures différentes de celles notées dans le procès-verbal relatant les circonstances dans lesquelles elles avaient été appréhendées par les fonctionnaires de police, avant d'être placées en garde à vue. Une des personnes concernées a fait valoir que la consultation du fichier des personnes recherchées, systématique en pareille hypothèse, avait été réalisée près d'une demi-heure avant l'heure officiellement indiquée de son contrôle d'identité et de son interpellation notée dans la procédure.

Le Défenseur des droits s'est donc attaché à vérifier la correspondance entre les heures de consultation de ce fichier et les heures des interpellations enregistrées pour chacune des personnes à l'origine de sa saisine. Sollicité à cette fin, le ministère de l'Intérieur a fait savoir qu'il était dans l'impossibilité de renseigner l'Institution dans la mesure où la traçabilité de la consultation de ce fichier n'était pas mise en œuvre à ce jour, et ce, en dépit de son caractère obligatoire résultant de l'article 8 du décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées.

Cette carence n'ayant pas permis au Défenseur des droits d'accomplir la mission qui lui est dévolue par la loi organique du 29 mars 2011 et de s'assurer du respect des droits des personnes de nationalité étrangère placées en garde à vue, il a recommandé au ministre de l'Intérieur de mettre en œuvre, sans délai, les prescriptions de l'article 8 du décret précité.

Dans l'attente de cette mise en œuvre effective, il a recommandé au ministre de diffuser sans délai dans les services de police et de gendarmerie une note demandant à ce que l'identité du fonctionnaire ou du militaire à l'origine de la consultation du fichier des personnes recherchées, ainsi que la date et l'heure précises de cette consultation, soient systématiquement actées et ce, quel que soit le motif de la consultation.

Parallèlement, le Défenseur des droits a informé la Commission nationale de l'informatique et des libertés, dont il est membre de droit, du non-respect, par le ministère de l'Intérieur, de ces dispositions réglementaires, afin qu'elle puisse porter son attention sur cette situation.

DECISION MDS/2011-114

Afin d'assurer un accès égal à la justice, dans une décision rendue le 25 septembre 2012 relative à l'enregistrement d'une plainte venant d'une personne de nationalité anglaise ne parlant ni ne comprenant le français, le Défenseur des droits a déploré l'absence de recours à un interprète par des militaires de la gendarmerie ayant conduit ces derniers à ne pas comprendre les doléances de la réclamante. Il a donc recommandé la diffusion d'une note dans les services de police et de gendarmerie privilégiant, dans la mesure du possible, le recours à un interprète ou à une aide extérieure aux forces de l'ordre, afin de recueillir les déclarations des personnes victimes ne parlant ni ne lisant le français.

Usage des armes

DECISION MDS/2011-246

Le Défenseur des droits a décidé de se saisir d'office des circonstances dans lesquelles un enfant de 9 ans a été grièvement blessé à l'œil par un tir de lanceur de balles de défense, les faits étant susceptibles à la fois de mettre en cause l'intérêt supérieur de l'enfant et de constituer un manquement aux règles de déontologie de la sécurité.

Afin de mener leurs investigations, les agents du pôle Déontologie de la sécurité ont reçu communication des pièces de l'information judiciaire. Ils se sont rendus à M., où s'étaient produits les faits, afin de procéder à l'audition de cinq militaires de la gendarmerie et de deux témoins; ils ont également rencontré l'enfant au sein de sa famille. Cette tâche a été facilitée par l'action du délégué de l'Institution présent dans le département.

À l'issue des différentes auditions réalisées, le Défenseur des droits a recommandé que des sanctions soient prises à l'encontre de deux gendarmes.

Parallèlement, les informations recueillies ont été transmises au pôle défense des enfants. Compte tenu de la gravité des événements subis par cet enfant et du fait qu'il était déscolarisé depuis l'évènement, les agents du pôle ont pris contact avec l'assistante sociale qui aidait la famille et lui ont fait part de leurs inquiétudes sur les conditions des soins et la déscolarisation de l'enfant. Après plusieurs rencontres entre l'assistante sociale et la famille, des soins ont été engagés. L'enfant a pu être opéré, un suivi médical s'est mis en place et il a pu être à nouveau scolarisé.

DECISION MDS/2011-264

Au mois d'octobre 2011, un homme de 39 ans décédait au centre-ville de M. L'opinion publique désignait les forces de l'ordre présentes comme responsables du drame: une munition aurait atteint une personne et malgré les appels de la foule, un tir de gaz lacrymogène avait été dirigé vers le blessé, alors allongé au sol, qui s'était retrouvé isolé dans un nuage de fumée.

Compte tenu de ces circonstances, susceptibles de mettre en cause la déontologie des forces de l'ordre, le Défenseur des droits a décidé de se saisir d'office. Afin de mener leurs investigations, les agents du pôle déontologie de la sécurité ont reçu communication des pièces de l'information judiciaire. Ils se sont rendus sur les lieux des faits afin de procéder aux constatations utiles. Enfin, ils ont recueilli les déclarations de neuf fonctionnaires de police et de six témoins.

Certains éléments de l'enquête diligentée par les agents du pôle déontologie de la sécurité ont été soumis à l'avis du pôle santé de l'institution: son analyse a conduit, non seulement à partager les conclusions de l'expertise médicale réalisée dans le cadre de l'information judiciaire concernant les causes du décès, mais aussi à écarter l'hypothèse d'un effet toxique du gaz diffusé par les munitions qui avaient été utilisées.

S'appuyant sur l'ensemble de ces informations, le Défenseur des droits a conclu qu'aucun élément ne permettait de conclure que le décès était lié aux modalités d'intervention des forces de l'ordre.

Protection des personnes détenues

58 saisines enregistrées en 2012 concernent la déontologie des agents de l'administration pénitentiaire. Les motifs des réclamations reçues portent majoritairement sur des allégations de violences physiques (36); 33 saisines concernent des violences physiques qui auraient été infligées aux personnes détenues, principalement par des personnels de surveillance et, 3 saisines, des violences physiques exercées par des codétenus.

Parmi les autres motifs on constate :

- des comportements et propos déplacés de la part des personnels de surveillance ;
- des contestations de procédures disciplinaires ;
- des mesures de sécurité abusives (fouilles à nu, placements à l'isolement, déclassement de travail prononcé par mesure d'ordre et de sécurité) ;
- des allégations de carences des personnels pénitentiaires qui auraient conduit à un décès, un suicide, à une prise en charge médicale inadéquate ;
- des allégations de réactions inappropriées de personnels pénitentiaires confrontés à des situations de détresse de certains détenus lors d'une grève de la faim ou d'une tentative de suicide.

Il convient de noter que la question de la réalisation des fouilles à nu en détention est récurrente dans les réclamations⁴ et ce, bien que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ait limité et encadré le recours à ces mesures⁵.

Plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire, il apparaît, tant au regard des premiers actes d'investigations dans des affaires en cours de traitement, qu'au regard de plusieurs décisions de juridictions administratives, que ces mesures sont encore parfois pratiquées de façon systématique ou selon un mode purement aléatoire⁶. En effet, des notes internes aux établissements pénitentiaires ont explicitement autorisé ces pratiques et ce, en contradiction avec les principes de nécessité et proportionnalité posés par la loi pénitentiaire et par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

En 2012, le Défenseur des droits a rendu **33 décisions** qui ont concerné la déontologie des agents de l'administration pénitentiaire. Deux saisines ont donné lieu à des recommandations : elles ont trait à la question de l'annulation des parloirs par des surveillants et la mise en œuvre des fouilles à nu sous l'empire des dispositions antérieures à la loi pénitentiaire⁷.

Le reste des dossiers a donné lieu à des décisions de classement. Le constat d'un désistement, qui se manifeste très majoritairement par une absence de réponse du réclamant, explique l'immense majorité des cas de clôture sans investigation. Cet état de fait est préoccupant, car il est nettement plus important que pour les saisines concernant les autres services de sécurité. Par conséquent, le Défenseur des droits tentera, en 2013, d'approfondir les causes de cette absence de réponse ou de revirement des personnes qui l'avaient pourtant précédemment et explicitement saisi d'un manquement à la déontologie des personnels pénitentiaires.

⁴-V. déjà rapport d'activités du Défenseur des droits, 2011.

⁵-Selon l'article 57 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 : « Les fouilles doivent être justifiées par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement. Leur nature et leur fréquence sont strictement adaptées à ces nécessités et à la personnalité des personnes détenues. Les fouilles intégrales ne sont possibles que si les fouilles par palpation ou l'utilisation des moyens de détection électronique sont insuffisantes ».

⁶-V. not. CE (référé), 22 févr. 2012, req. n° 354284 ; CE 11 juill. 2012, req. n° 347146 ; CE (référé) 26 sept. 2012, req. n° 359479.

⁷-Décisions n°s 2009-198 et 2012-85.

II. LA PROMOTION DES DROITS ET DE L'ÉGALITÉ

L'accent mis en matière de promotion des droits et de l'égalité traduit l'importance d'une action qui ne soit pas exclusivement corrective mais qui permette en changeant les pratiques et en réformant les textes, de minimiser les risques de ruptures d'égalité et de manquements à la déontologie des forces de sécurité.

En articulant protection des victimes et promotion des droits, le Défenseur des droits vise donc à éviter que ne naissent, ne se reproduisent ou ne se perpétuent des situations d'atteintes aux droits sur lesquelles il se bornerait à intervenir *a posteriori*, pour défendre les victimes. Il a en effet également pour objectif d'agir *ex ante* sur les acteurs sociaux, économiques, culturels ou politiques pour garantir la juste application du droit et la bonne prise en compte des droits et libertés individuels, de façon à éviter que les citoyens ne se retrouvent exposés à de tels manquements.

Au service du citoyen, l'action de promotion peut s'appuyer sur l'analyse de réclamations parvenues à l'institution pour, à la lumière des occurrences observées, faire émerger les situations de risque accru ou identifier des publics particulièrement exposés.

La création du Défenseur des droits a consacré le déploiement de l'action de promotion des droits et de l'égalité dans les quatre missions qui lui sont dévolues. De ce fait, cette action préventive, déjà menée au sein de la Halde et chez la Défenseure des enfants, s'est vue étendue à la déontologie de la sécurité, ainsi qu'à la promotion des droits et libertés dans les relations avec les services publics.

INFORMER ET SENSIBILISER

L'accès aux droits est étroitement lié à la connaissance des droits. Parce que les droits des citoyens et usagers induisent des obligations pour les acteurs économiques, sociaux ou politiques, le Défenseur des droits mobilise des vecteurs et outils de communication divers à destination des victimes ou auteurs potentiels d'atteintes aux droits.

Dans ce cadre, le Défenseur des droits a lancé un ensemble de lettres thématiques destinées à mieux informer les acteurs de la déontologie de la sécurité, de la protection de l'enfance, de l'égalité dans l'entreprise, ainsi que les professionnels du droit.

De publication semestrielle, la **Lettre des Acteurs de la Sécurité @lias** est parue pour la première fois en décembre 2012 et a été diffusée à plus de 2000 acteurs de la sécurité et associations. Elle permet d'informer les acteurs de la sécurité des prises de position de l'institution ainsi que des jurisprudences pertinentes et des initiatives revêtant un intérêt particulier.

ANALYSER ET DIALOGUER

Dans le domaine de la déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits s'est attaché à sécuriser les droits des personnes et à éclairer la réflexion sur les pratiques policières en matière de contrôles d'identité. Un débat s'est engagé, se cristallisant régulièrement autour des contrôles d'identité effectués par les forces de l'ordre, avec des interrogations sur les modalités d'exécution de ces opérations comme sur les critères de sélection des personnes contrôlées (avec le risque de « contrôles au faciès » discriminatoires), dont le risque d'arbitraire est régulièrement dénoncé.

Au vu de l'importance sociale et politique de ces risques, eu égard aux enjeux de protection des droits et libertés qu'ils posent, le Défenseur des droits s'est saisi du sujet, qui touche non seulement aux dysfonctionnements des services publics et à la déontologie de la sécurité mais aussi à sa mission de lutte contre les discriminations, voire à sa mission de protection des droits de l'enfant, au vu du nombre de mineurs et de jeunes majeurs exposés à des contrôles de ce type.

Le Défenseur s'est engagé dans cette démarche avec une approche pragmatique et à visée pédagogique, qui entendait établir un état des lieux du cadre juridique en France et des perceptions des différents acteurs. A l'occasion de missions en Belgique, au Canada, Royaume Uni et en Espagne, il s'est informé des pratiques et expérimentations déployées à l'étranger pour contrôler les risques d'arbitraire, qui ont été débattues notamment à l'occasion d'un colloque *Contrôles d'identité et relations police-public : pratiques de polices dans d'autres pays* organisé par le Défenseur des droits à la Maison du Barreau de Paris le 8 octobre 2012, réunissant représentants de la société civile, administrations, élus et syndicats de police. A l'issue de cette démarche, le Défenseur a formulé un ensemble de préconisations, rendues publiques en octobre 2012.

RAPPORT RELATIF AUX RELATIONS POLICE-CITOYEN ET AUX CONTROLES D'IDENTITE: PRINCIPALES PRECONISATIONS

- Rendre à nouveau possible l'identification des auteurs de contrôles
- Encadrer les palpations de sécurité qui accompagnent les contrôles
- Expérimenter la remise d'un document aux personnes contrôlées
- Adapter la formation initiale et continue des forces de l'ordre pour améliorer leur discernement dans l'exercice des contrôles
- Rétablir le dialogue entre la police et la population pour dissiper le malaise croissant qui s'est installé

D'ores et déjà, le Ministère de l'Intérieur a annoncé la restauration du numéro de matricule sur les uniformes des policiers. Une réflexion a également été engagée sur la question de la formation, initiale et continue des fonctionnaires de police.

RECOMMANDATIONS MDS-MDE/2012-61

Par ailleurs, afin de s'assurer que l'intérêt supérieur de l'enfant est bien pris en compte lors de l'intervention des forces de sécurité à domicile en présence d'un enfant, un groupe de travail, piloté conjointement par la Défenseure des enfants et par l'adjointe du Défenseur des droits chargée de la déontologie de la sécurité, a formulé un ensemble de préconisations diffusées à la police nationale et la gendarmerie. Intervenant conjointement en matière de déontologie de la sécurité et de prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, ce groupe de travail s'est nourri des réflexions des acteurs pour formuler des recommandations aux forces de police permettant d'éviter que les interventions ne soient traumatisantes pour les enfants et ne les conduisent à avoir une perception négative des fonctionnaires de police ou des militaires de la gendarmerie.

En matière de partenariats bilatéraux, le Défenseur des droits a poursuivi sa coopération avec la Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Une mission du Défenseur des droits s'est rendue au Québec en juin 2012, déplacement qui a permis d'apporter des éclairages sur la protection de l'enfance telle qu'elle est mise en œuvre au Québec et d'échanger avec la Commission sur le profilage racial et les contrôles d'identité. En octobre 2012, la Commission, invitée en France, a pour sa part centré ses travaux sur les acteurs publics et privés ayant travaillé sur l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap. Lors de sa mission, le président de la Commission, M. Gaëtan Cousineau, est également intervenu au cours du colloque du 8 octobre 2012.

Des contacts ont par ailleurs été établis par les équipes du Défenseur des droits avec leurs homologues québécois en matière de déontologie de la sécurité. Mme Françoise Mothes a ainsi pu rencontrer le Comité de déontologie policière (tribunal administratif spécialisé) et le Commissaire à la déontologie policière québécois. Dans cette même perspective a été organisée une rencontre

avec l'Ombudsman de l'Ontario, afin de recueillir des informations sur l'efficacité des opérations de l'unité des enquêtes spéciales de Toronto. L'adjointe en charge de la déontologie des activités de sécurité s'est également rendue en Belgique, où elle a pu rencontrer pour la première fois l'homologue belge du Défenseur des droits sur sa mission déontologie de la sécurité, le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P).

Principales propositions de réformes et recommandations générales 2012

Type d'action	Objet	Ministère concerné à titre principal	Numéro de dossier
Proposition de réforme	Procédure d'enquête concernant les salariés participant aux activités privées de sécurité	Ministère de la Justice Ministère de l'Intérieur	10-R022
Recommandation	Réclamation: déroulement d'une garde à vue d'un enfant dans un commissariat de police, à la suite de sa convocation dans le cadre d'une enquête préliminaire pour des faits de violences. Recommandation: l'examen médical systématique pour un mineur de 16 ans lors du placement en garde à vue, prescrit par l'article 4 de l'ordonnance du 2 février 1945, doit être également prévu en cas de prolongation de la garde à vue	Ministère de la Justice Ministère de l'Intérieur	MDS/2010-176 (du 26/03/13)
Recommandation	Réclamation: circonstances dans lesquelles s'est déroulé un contrôle d'identité réalisé par des fonctionnaires de police Recommandation: encadrement juridique de la palpation de sécurité afin d'en définir à la fois les gestes pratiques par rapport aux fouilles et la doctrine d'emploi. Cet encadrement juridique pourrait se traduire par un texte inscrit tant dans le code de procédure pénale que dans le futur code de déontologie commun à la police nationale et à la gendarmerie nationale	Ministère de l'Intérieur	MDS/2011-314 et 2011-355 (du 26/03/13)
Recommandation	Réclamation: déroulement d'un contrôle d'identité Recommandation: prend acte des déclarations du ministre de l'Intérieur quant à l'apposition du matricule sur les uniformes des forces de l'ordre et appelle de ses vœux une mise en œuvre rapide de ce dispositif	Ministère de l'Intérieur	MDS/2011-290 (du 26/03/2013)
Recommandation	Réclamation: conditions dans lesquelles un mineur a été auditionné et a fait l'objet d'un relevé anthropométrique à la brigade de gendarmerie Recommandations: - modification des dispositions du décret du 8 avril 1987 relatif au fichier automatisé des empreintes digitales, pour que la situation des mineurs soit prise en compte - attention particulière des chefs de parquet appelée sur les mineurs de moins de 10 ans mis en cause et la nécessité d'exiger des forces de sécurité placées sous leur autorité qu'ils les informent préalablement à toute décision les concernant	Ministère de la Justice	MDS/2010-152 (du 26/03/13)

TEMPS FORTS 2012

07/02/2012	Réunion du Collège Déontologie de la sécurité
20/03/2012	Rencontre entre l'adjointe du Défenseur des droits en charge de la déontologie de la sécurité et le Defensor del Pueblo à Madrid Rencontre entre l'adjointe du Défenseur des droits en charge de la déontologie de la sécurité et le maire et ses services de police municipale à Fuenlabrada
26/03/2012	Réunion conjointe des trois collèges du Défenseur des droits
26/03/2012	Décision du Défenseur des droits portant recommandations générales sur les interventions des forces de sécurité, à domicile, en présence d'enfants
29/03/2012	Rencontre entre l'adjointe du Défenseur des droits en charge de la déontologie de la sécurité et le Comité permanent de contrôle des services de police à Bruxelles
04/04/2012	Audition du Défenseur des droits par la Commission des Lois du Sénat - Audition relative à l'Institution du Défenseur des droits
04/04/2012	Session de formation sur l'Institution du Défenseur des droits à l'École nationale supérieure des officiers de police à Saint-Cyr au Mont d'Or
10/04/2012	Réunion du Collège Déontologie de la sécurité
03/05/2012	Conclusion de la convention avec le Conseil national des Barreaux
09/05/2012	Séminaire du Défenseur des droits sur le partenariat oriental
15/05/2012	Rencontre entre l'adjointe du Défenseur des droits en charge de la déontologie de la sécurité et la MET, Open society et la police de Leicester
29/05/2012	Réunion du Collège Déontologie de la sécurité
15-20/06/2012	Visite d'information au Québec: avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, la Commission à la déontologie policière et le Comité de déontologie, et l'ombudsman de l'Ontario
20/06/2012	1 ^{er} Rapport annuel d'activité du Défenseur des droits
21/06/2012	Conclusion du protocole de coopération avec le Parquet général de Montpellier
03/07/2012	Réunion du Collège Déontologie de la sécurité
13/09/2012	Audition du Défenseur des droits par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la lutte contre les discriminations dans la fonction publique
25/09/2012	Réunion du Collège Déontologie de la sécurité
08/10/2012	Séminaire du Défenseur des droits sur « les contrôles d'identité et les relations police-public: pratiques de police dans d'autres pays »
20/10/2012	Rapport relatif aux relations police-citoyens et aux contrôles d'identité
20/10/2012	Parution de la Lettre d'information Professionnels du Droit n° 1
16/10/2012	Audition du Défenseur des droits par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale
20/10/2012	Parution Lettre d'information Professionnels du droit
06/11/2012	Audition du Défenseur des droits par la Commission des Lois du Sénat sur le rapport du Défenseur des droits relatif aux relations police et citoyens et aux contrôles d'identité
13/11/2012	Réunion du Collège Déontologie de la sécurité
15/11/2012	Audition du Défenseur des droits par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour et modification du délit d'aide au séjour irrégulier pour exclure les actions humanitaires et désintéressées
21/11/2012	Session de formation sur l'Institution du Défenseur des droits à l'ENSOP (Cannes-Ecluses)
12/2012	1 ^{re} parution d'@lias, lettre d'information à destination des acteurs de la sécurité
13/12/2012	Conférence à l'École nationale d'administration pénitentiaire d'Agen: « le Défenseur des droits: médiation et contrôle en milieu pénitentiaire »
13/12/2012	Session de formation sur la déontologie de la sécurité à l'École nationale de la magistrature

Pour lire en texte intégral les décisions du Défenseur des droits, consulter l'ESPACE JURIDIQUE
<http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/espace-juridique/>