

Colloque Droit et Démocratie
15 avril 2010

« Quel contrôle pour une police démocratique ? »

Intervention de Monsieur Pierre Lyon-Caen
Avocat général honoraire à la Cour de Cassation

Rien ne serait plus erroné que de croire que les forces de police sont dépourvues de contrôle.

Ce qui frappe au contraire, lorsqu'on examine la situation c'est la multiplicité des contrôles dont la police et la gendarmerie sont l'objet, aussi bien que la diversité de ceux qui en sont chargés.

Mais à l'inverse de ce que l'on devrait attendre de cette constatation, ces contrôles apparaissent, parfois insuffisants, ou plutôt insatisfaisants et, pour une part, inefficaces.

Et pourtant, ce qui est en général le gage de leur effectivité, ces contrôles sont à la fois internes et externes.

I. Les contrôles internes

Ces contrôles internes sont d'ordre hiérarchique, d'ordre administratif et le fait d'un corps d'inspection générale, distinct pour la police et pour la gendarmerie, peut être pas pour très longtemps.

1. Chacun sait combien ces 2 corps – police et gendarmerie – sont particulièrement hiérarchisés. Si, dit-on, la discipline – qui suppose une forte hiérarchie – fait la force des armées, donc de la gendarmerie, elle devrait aussi faire la force de la police, unité civile.

En réalité ces 2 corps ont des cultures différentes et la police, plus que la gendarmerie, est sensible à certaines influences politiques. Le rapprochement actuel – sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur – en vue de leur fusion éventuelle, inquiète vivement les magistrats et devrait inquiéter les citoyens.

Comme l'a écrit un colonel de gendarmerie – ce qui a entraîné pour lui la sanction disciplinaire de la mutation d'office – les gendarmes « ne se sentent pas en adéquation ... avec les pratiques policières » ... Ils « regrettent d'être passés d'une culture d'efficience à une culture d'affichage dans laquelle ils craignent de se décrédibiliser vis-à-vis de la population, de perdre leur notoriété et, de ce fait, leur âme ». (Lettre publiée dans le revue de l'association « gendarmes et citoyens » du 4 février 2010 – Le Monde 27 mars).

Il y a dans cet écrit beaucoup d'amertume et il ne faudrait pas en généraliser les termes.

Je vais cependant les illustrer par 2 expériences professionnelles.

Lorsque j'étais Procureur à Nanterre et que Monsieur Pasqua était Ministre de l'Intérieur, le Gouvernement Balladur avait fait voter une loi modifiant à nouveau l'article 78-2 du Code de Procédure Pénale relatif aux contrôles d'identité (depuis, ce texte a été amendé au moins 5 fois). Le Ministre n'avait pas manqué de déclarer « *urbi et orbi* » que dorénavant les policiers pouvaient contrôler sans entrave toute personne sur la voie publique. Tel n'était manifestement pas le texte de la loi : certes la loi était formulée en des termes très larges et imprécis, mais le Conseil Constitutionnel avait fait une réserve d'interprétation très bien venue.

J'ai dû constater que si le Ministère de l'Intérieur avait rédigé une circulaire d'une parfaite orthodoxie, faisant longuement état de la réserve d'interprétation, cette circulaire n'avait pas été diffusée dans les commissariats de police et c'est moi qui ai dû annexer à mes instructions ... la circulaire en question, les policiers n'étant pas nécessairement tous des lecteurs assidus de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel et davantage à l'écoute des propos ministériels, largement diffusés.

Cet exemple montre bien dans quel sens s'effectue parfois le contrôle hiérarchique.

Je prendrai une autre situation qui concerne mon expérience au sein de la C.N.D.S.¹ dont nous reparlerons tout à l'heure. Depuis 10 ans, cette A.A.I.² – qui vit ses derniers mois d'existence – s'efforce en vain, parmi beaucoup d'autres sujets de préoccupations, de faire appliquer l'article 803 du Code de Procédure Pénale relatif au port des menottes, et l'article préliminaire de ce même code qui prévoit notamment que les mesures de contraintes ... « doivent être proportionnées à la gravité de l'infraction reprochée et ne pas porter atteinte à la dignité de la personne ».

¹ Commission nationale de déontologie de la sécurité.

² Autorité administrative indépendante.

Or, s'il s'agit d'infractions tout-à-fait mineures et de personnes qui franchissent pour la première fois la porte d'un commissariat, lorsqu'elles sont placées en garde à vue, elles font l'objet de fouilles à nu de façon quasi systématique. Il s'agit d'une mesure évidemment attentatoire à la dignité de la personne, parfois nécessaire, le plus souvent sans aucune justification autre que de précaution, érigée en principe, au cas où se produirait un incident.

La répétition de nos prises de position sur ce sujet ont conduit le Ministère de l'Intérieur à élaborer une circulaire du 11 mars 2003. Elle a été signée par le Ministre lui-même, Monsieur Sarkozy, et son contenu est, pour l'essentiel, satisfaisant, nous nous en sommes réjouis.

Mais depuis 7 ans – et en dépit de nouvelles instructions rappelant celles de 2003, émanant du D.G.P.N.³, en 2008, (9 juin) et de la direction centrale de la sécurité publique en 2010 (16 février), les fouilles à nu injustifiées et, dans certains commissariats, pratiquées de façon systématique, continuent à être effectuées.

Comment expliquer, dans une profession ainsi hiérarchisée, que des instructions précises ne soient pas appliquées, que la hiérarchie locale, non seulement n'y veille pas, mais parfois, prenne le contre-pied, en donnant des instructions contraires, comme nous avons pu le constater ;

³ Directeur général de la police nationale.

Le même questionnement s'impose lorsque la plus haute hiérarchie justifie le comportement de la police locale, même lorsqu'elle est manifestement critiquable : dernier exemple en date. Un avocat d'un Barreau d'Outre Mer est suspecté d'avoir dissimulé un élément de preuve, une cassette vidéo, dans une affaire de violences volontaires impliquant 2 de ses clients. Il est placé en garde à vue (sur ordre très contestable du Parquet), menotté et fouillé à corps avec déshabillage. Nous nous élevons contre ces excès évidemment contraires à la circulaire ministérielle de 2003 et aux institutions du D.G.P.N. de 2008. Ce directeur justifie néanmoins le comportement des policiers, à la fois le menottage et la fouille, par le fait que « le refus [de l'intéressé] de respecter le sursis à l'avis à famille (décidé par le Parquet), pouvait laisser présager de possibles incidents ultérieurs» ! En réalité l'avocat avait osé répondre à son téléphone portable, qui ne lui avait pas encore été confisqué, et eu le temps de dire à son épouse qu'il allait être placé en garde à vue. En toute hypothèse on voit mal le lien qu'il peut y avoir avec la nécessité d'une fouille intégrale ? La haute hiérarchie – le D.G.P.N. lui-même – est prête à justifier n'importe quel comportement – si elle le juge opportun, - sans prendre aucun recul.

Il est donc difficile de compter sur la hiérarchie policière - même et peut-être surtout au niveau le plus élevé – pour exercer le contrôle que l'on serait en droit d'attendre d'elle.

Il ne faudrait pas en conclure, ni que la hiérarchie ne joue jamais son rôle, ni que les policiers ne sont, en interne, jamais sanctionnés.

2. Les inspections générales

I Il en existe 2, l'une pour la police, l'autre pour la gendarmerie, chargées de contrôler et réguler leur corps respectif.

A. L'I.G.P.N.⁴

Selon le rapport établi pour l'année 2008 – celui de 2009 n'a pas encore été rendu public – 1348 dossiers d'enquête ont été ouverts dans les services de l'I.G.P.N., dont 44% sur saisine judiciaire, 24% sur saisine administrative du ministre ou du D.G.P.N., et 32% sur demandes directes des particuliers.

Ces chiffres seraient en diminution de 30% par rapport à ceux de 2004. Cette baisse serait également sensible pour les allégations d'atteintes aux personnes par des policiers, qui seraient passées de 727 en 2007 à 585 en 2008 (soit – 19,5%), baisse qui serait de 25% depuis 2004.

Paradoxalement, alors que l'on nous indique que les faits décomptés diminuent ces dernières années, le nombre des sanctions augmente : 3.423 sanctions prononcées (la nature de ces sanctions n'est pas précisée), en accroissement de 3,2% par rapport à 2007 et de 16,6% depuis 2005.

Ainsi, nous dit-on, la preuve de la sévérité de l'institution à l'égard de ses propres agents, serait rapportée.

Que faut-il en penser ?

⁴ Inspection générale de la police nationale.

Ce qui me frappe, au vu de ces chiffres, c'est le faible nombre d'enquête à l'initiative des pouvoirs publics, Parquet ou Administration (à peine 900), puisque le 1/3 des enquêtes est à l'initiative des particuliers (ce qui n'est possible que dans la région parisienne). Or, si l'on rapproche ces chiffres et ceux des sanctions, de l'effectif total de la police, environ 143.000, l'on se trouve en présence de proportion très faible : 2,39% de policiers sanctionnés.

Faut-il se réjouir d'avoir une police aussi peu critiquable dans ses comportements individuels, ou s'inquiéter d'une mansuétude coupable des pouvoirs publics ?

Je laisse à chacun le soin d'apporter sa réponse.

Qu'en est-il chez les gendarmes ?

B. L'I.G.N.⁵

J'aurais souhaité vous donner les mêmes indications statistiques concernant les quelques 100.000 gendarmes. Mais l'I.G.N. m'a indiqué que leur rapport annuel était confidentiel jusqu'en 2008 et que celui de 2009 n'était pas encore publié.

C. Appréciations sur ces inspections

Je me garderais bien de porter une appréciation générale sur des corps aussi éminents et respectables.

⁵ Inspection de la gendarmerie nationale.

Mais mon expérience de Procureur pendant 4 ans m'a permis de constater le caractère très professionnel et de qualité des enquêtes pour les faits très graves (usage des armes, interpellations suivies de la mort de la personne interpellée, ou infractions pénales commises en dehors des fonctions).

En revanche, j'ai déploré que ces enquêtes aient été aussi insuffisantes, pour les « violences du quotidien », les propos et attitudes déplacés à connotation raciste, affaires sans doute difficiles à élucider, mais non approfondies ; ou bien les perquisitions consistant à tout casser et jeter au milieu des pièces, etc ... : au bout de 6 mois, la procédure me revenait inexploitable ne permettant qu'un classement sans suite ...

Il est manifeste que ce corps d'inspection souffre d'endogamie. Il n'est pas sain que pour tout ce qui concerne le disciplinaire et la déontologie, policiers et gendarmes soient exclusivement entre eux.

La loi du 15 juin 2000 avait tenté une timide ouverture, en prévoyant (art. 15-2 du CPP) que l'inspection générale des services judiciaires soit associée aux enquêtes administratives relatives au comportement d'un OPJ ou APJ dans l'exercice d'une mission de PJ et que, si cette enquête est ordonnée par le ministre de la justice, elle soit dirigée par un magistrat.

Depuis 10 ans, ce texte aurait reçu 3 fois application.

L'avant-projet de Code de Procédure Pénale a prévu que, dans tous les cas, ces enquêtes soient dirigées par un magistrat (art. 231-20). Je serais curieux de savoir si cette disposition a été arbitrée et prêt à parier le contraire.

En tous cas, si cet avant-projet ne va pas selon moi assez loin, il se dirige dans la bonne direction, c'est-à-dire vers le contrôle externe.

II. Les contrôles externes

A. Je ne citerais que pour mémoire le Préfet du département, responsable de l'ordre public, il dirige la police administrative.

Le directeur départemental des polices urbaines et les commissaires de police n'ignorent pas que leur avenir professionnel est bien davantage dans les mains du Préfet et de son Directeur de Cabinet que du Procureur.

Mais le Préfet, s'il n'est pas policier, est tout autant dans la dépendance du Ministre de l'Intérieur que la hiérarchie policière elle-même. J'hésite à le considérer comme susceptible d'exercer un contrôle externe.

En revanche, chacun sait ici que, selon le Code de Procédure Pénale (Art. 12 et 13) la Police Judiciaire est exercée sous la direction du Procureur, sous la surveillance du Procureur Général et sous le contrôle de la Chambre de l'Instruction. Il y a là, en apparence, tous les attributs pour permettre à l'autorité judiciaire d'exercer un contrôle efficace.

B. Mais, dans les faits, si la Chambre de l'Instruction annule les actes de Police Judiciaire irréguliers, si elle est saisie de l'irrégularité, et exerce ainsi un contrôle juridictionnel, elle s'abstient d'utiliser son pouvoir de « contrôle sur l'activité des OPJ et APJ » (art. 224 du Code de Procédure Pénale), alors que, de façon exceptionnelle, la loi lui donne la faculté de se saisir d'office.

A ma connaissance, cette faculté n'a été exercée qu'une seule fois depuis 1958, à l'occasion du refus opposé au Juge d'Instruction Halphen par la hiérarchie policière de laisser des policiers procéder avec lui à une perquisition au domicile de Monsieur Tiberi, Maire de Paris.

On ne peut pas dire que les magistrats des Chambres de l'Instruction ont fait preuve d'un acharnement excessif à l'égard des policiers. Il serait trop long de rechercher ici les causes de cette surprenante abstention (saisine par le Procureur Général des cas les plus graves, excès d'activités obligeant à parer au plus urgent, timidité, méconnaissance de l'importance de l'enjeu dans le rapport de forte autorité judiciaire – autorité policière ? ...)

C. Les PG⁶ ont la faculté de suspendre, voire de retirer l'habilitation qu'ils ont dû donner aux OPJ en fonction dans leur ressort, d'exercer les attributions de police judiciaire, ce qui est une sanction efficace.

Mais il faudrait disposer de statistiques pour connaître l'étendue réelle de ce contrôle, à mon avis de faible amplitude. Il faudrait là encore s'efforcer d'en déterminer les raisons. En tous cas, il appartient aux PG de noter les OPJ⁷ sur propositions des Procureurs du ressort. On pourrait ainsi penser que l'autorité judiciaire influe sur la carrière des OPJ. Monsieur Truche, alors PG Paris, avait voulu s'en rendre compte : il s'est abstenu une année d'adresser au Ministère de l'Intérieur les fiches de notation des milliers d'OPJ en fonction dans l'immense ressort de la Cour d'appel de Paris. Que s'est-il passé ? Rien. Personne au Ministère de l'Intérieur ne s'est inquiété de cette non-transmission !

⁶ Procureurs généraux près les Cours d'appel.

⁷ Officiers de police judiciaire.

D. Il reste le Procureur, qui est censé diriger la Police Judiciaire de son ressort. C'est à nos yeux un rôle essentiel et trop méconnu de tous ceux qui ne voient les magistrats du Parquet qu'à l'audience, comme demandeur au procès pénal et comme juge de l'opportunité des poursuites.

Or, il appartient au Procureur d'impulser une politique pénale dans son ressort et à cet effet, en étroite concertation avec les responsables départementaux des services de police et de gendarmerie réunis très régulièrement, d'élaborer, de diffuser et de veiller à l'application d'instructions précises et concrètes ; de faire en sorte que le Parquet ne se place pas en situation de subordination de la police, se contentant, aveuglément, de donner une suite aux procédures initiées par elle, mais soit en mesure de prendre des initiatives, aussi bien dans le domaine des priorités en matière de lutte contre la criminalité, que de respect des principes fondamentaux. C'est dans ce domaine que le Procureur doit peser de tout son poids et multiplier les initiatives : par exemple, comme je l'avais fait, désigner un substitut comme « correspondant » de chacun des 22 commissariats du ressort, avec obligation de s'y rendre au moins une fois par mois, de façon inopinée, non seulement pour contrôler la garde à vue, mais pour dialoguer avec les policiers présents, s'assurer que les instructions reçues ont été comprises et sont appliquées, faire remonter les difficultés rencontrées par les policiers de tous niveaux hiérarchiques.

Quant aux instructions émanant du Parquet, je me souviens qu'elles avaient souvent concerné les gardes à vue : les fouilles corporelles, la mise à disposition de couvertures propres, d'une alimentation pour les gardés à vue dépourvus de ressources (problème aujourd'hui réglé mais qui ne l'était pas à l'époque), la mise à la disposition de tous les commissariats d'un service téléphonique, ouvert 24h sur 24h, 7 jours sur 7, pour la traduction des droits des gardés à vue ne parlant que des langues ou dialectes exotiques, la mise sur pied d'un centre médico-judiciaire dirigé par un professeur de médecine légale et qui adressait, sur demande des

commissariats, qui avaient l'obligation de s'adresser à ce centre, un médecin offrant la garantie d'indépendance indispensable pour visiter les gardés à vue ; la venue systématique d'un substitut au commissariat, pour rencontrer les gardés à vue présents depuis plus de 48 heures, etc.

Telles sont quelques exemples d'initiatives que les Procureurs peuvent prendre pour assurer un contrôle concret et effectif dans des domaines concernant les droits des individus et les libertés individuelles.

Je ne serais pas complet si j'omettais d'évoquer le contrôle déontologique effectué par la C.N.D.S.

E. La C.N.D.S. émet des avis et recommandations en matière de déontologie à partir de plaintes qui lui sont transmises essentiellement par des parlementaires.

En 2009, elle a été saisie de 228 affaires (en augmentation de 50% par rapport à l'année précédente). Ses avis sont rarement suivis par les ministres concernés (même si l'on constate parfois de petites avancées).

Dès lors comment ne pas s'étonner de l'hostilité manifestée à l'égard de cette A.A.I. : il y a quelques années la diminution sensible de ses (faibles) crédits pour en paralyser le fonctionnement), la désignation d'un Commissaire du Gouvernement pour en canaliser l'action (initiative qui a échoué grâce à la qualité du haut fonctionnaire désigné) et enfin en définitive la décision de supprimer purement et simplement la C.N.D.S., par absorption au sein de la nouvelle autorité créée par la dernière réforme constitutionnelle, le Défenseur des droits. En l'état du projet de loi organique, ce dernier aura des possibilités d'investigation moindres que celles de l'actuelle C.N.D.S., et ne bénéficiera ni de sa totale indépendance, ni de la richesse de ses délibérations grâce à la diversité de ses membres.

Pourquoi cette hostilité ?

Sans doute l'explication principale tient au fait que certains syndicats de police ne supportent pas l'existence d'un contrôle externe portant sur la déontologie, si limité qu'il soit, et qu'une A.A.I. puisse se permettre de formuler des critiques publics sur le comportement de policiers et recommande, dans certains cas, que des poursuites disciplinaires soient exercées, même si ces recommandations sont rarement suivies d'effet. Que ces syndicats critiquent, même sévèrement, la C.N.D.S., voilà qui est tout à fait dans l'ordre normal des choses. Mais je dois dire que la violence du ton employé et le caractère injurieux et diffamatoire de prises de position de certains de ces syndicats, sont parfaitement inadmissibles.

Quoiqu'il en soit, ces syndicats ont manifestement l'oreille du Ministère de l'Intérieur, qui veut à la fois leur donner satisfaction et maîtriser totalement tout ce qui concerne le contrôle disciplinaire de l'action de la police.

F. Pour conclure, je voudrais évoquer d'un mot un dernier mode de contrôle externe qui, dans une démocratie devrait être le 1^{er} : le contrôle par le citoyen. Je n'ai pas le temps de développer ce point. Je dirais seulement qu'il est extrêmement difficile à organiser concrètement et qu'aujourd'hui, lorsque des personnes ont des réactions citoyennes sur la voie publique, en assistant à des contrôles d'identité qui leur apparaissent contestables, ou à une interpellation musclée pour laquelle il leur apparaît – à tort ou à raison – que les policiers ont été au-delà de l'usage strictement nécessaire de la force, l'outrage et la rébellion sont vite invoqués et ce sont ces personnes qui sont arrêtées. Il est vrai que parfois elles dépassent les bornes permises. Il est vrai aussi, comme nous l'avons constaté récemment, lorsque, sans intervenir, elles signalent les faits qu'elles ont constatés et qui les ont choquées, la

hiérarchie policière, saisie par la C.N.D.S., répond qu'elle n'est pas en mesure d'identifier les policiers en question, ce qui nous laisse sceptique ...

Comme vous avez pu le constater, beaucoup reste à faire pour améliorer le contrôle notamment externe. Les évolutions prévues ne me paraissent pas aller dans le sens d'une amélioration. Mais peut-être suis-je excessivement pessimiste.