

Commission nationale de déontologie de la sécurité

62 bd de la Tour-Maubourg
75007 PARIS
T/ 01 53 59 72 72 – F/ 01 53 59 72 73

Publication de la brochure « La CNDS en 2009 »

A l'occasion du débat parlementaire qui va avoir lieu sur le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, créé par la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, et dont les attributions devraient s'étendre à celles aujourd'hui exercées par le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité, la CNDS, qui a diffusé une première réaction dans un communiqué paru le 21 septembre 2009, dresse, dans la brochure ci-jointe, le bilan critique de ses huit années d'activité et s'interroge sur l'avenir, en formant le vœu que la réforme proposée n'aboutisse pas à une diminution des garanties existantes.

LA CNDS ENTEND LES CRITIQUES DONT ELLE FAIT L'OBJET ET Y RÉPOND.

La CNDS reconnaît que son fonctionnement est imparfait.

Elle a souffert dès sa création d'un manque de moyens humains et financiers. Alors que son audience s'accroît constamment, et avec elle le nombre de saisines (entre 2008 et 2009, l'augmentation devrait atteindre 50 %), elle souffre d'une insuffisance du volume d'emplois mis à sa disposition. La CNDS perd en efficacité et en réactivité, qualités essentielles d'une autorité au service des citoyens.

La Commission rencontre des difficultés dans ses rapports avec les destinataires de ses avis.

Peu reconnue par l'autorité judiciaire, ses relations avec les ministres de tutelle sont tout autant problématiques. S'agissant des suites données aux avis et recommandations, la Commission n'exige certes pas des ministres qu'ils se rangent à son point de vue. Mais d'une manière générale, les critiques formulées par un organe extérieur sont mal acceptées. Les avis demandant des sanctions disciplinaires sont peu suivis. La CNDS a salué à plusieurs reprises l'édition de textes faisant suite à ses recommandations. Mais la persistance des manquements dans les domaines faisant l'objet d'un encadrement normatif strict (par exemple les gardes à vue) montre qu'il ne suffit pas de modifier les règles pour prévenir de tels agissements.

La CNDS constate que de nombreux préjugés affectent ses relations avec les agents de sécurité.

Peu connue des agents eux-mêmes (qui la confondent souvent avec un organe disciplinaire), elle est parfois victime d'une réelle hostilité. Les critiques résultent souvent d'une mauvaise compréhension de la nature et du rôle de la Commission. À propos de son manque d'impartialité, il convient de rappeler que seuls 60 % des saisines reconnues recevables conduisent à la constatation d'un manquement. La CNDS ne prend pas parti pour les victimes. Elle s'efforce de reconnaître les témoignages mettant en cause abusivement les personnels de sécurité et ne se laisse pas tromper par des saisines manifestement infondées. Ses membres n'ont aucune animosité contre les forces de sécurité, et n'instruisent pas à charge. Les fonctionnaires auditionnés ne sont en aucun cas des « accusés » quand ils viennent s'exprimer devant la Commission. L'argument selon lequel les forces de sécurité seraient décrédibilisées par les avis rendus ne tient pas non plus. Ce sont plutôt les manquements aux règles déontologiques de certains agents qui peuvent avoir cet effet. Jamais la CNDS n'a prétendu qu'il convenait

d'appliquer à l'ensemble des fonctionnaires de sécurité les manquements reprochés à quelques-uns. Enfin, la CNDS s'efforce de prendre en compte les réalités du terrain, la présence d'anciens fonctionnaires de la police nationale ou de l'administration pénitentiaire et du commissaire du gouvernement, mais aussi de magistrats, dont plusieurs ont exercé les fonctions de procureur de la République, étant essentielle. Il est facile de fermer les yeux sur des pratiques au motif que, « sur le terrain », il était impossible de faire autrement : ce n'est pas parce qu'une intervention est difficile que les membres de la Commission doivent s'interdire de critiquer les comportements portés à leur connaissance. Les difficultés du terrain ne peuvent pas tout justifier.

L'existence de la CNDS trouve des justifications dans les principes fondamentaux de l'Etat de droit. Dans une démocratie, il est normal que les personnels de sécurité soient tenus de rendre des comptes sur l'usage qu'ils font de la force. La Commission a conscience qu'ils exercent un métier très difficile et très contrôlé. Mais l'intensité et la multiplicité des contrôles est à la mesure du pouvoir qu'ils détiennent.

Les citoyens, de leur côté, ne se sont pas encore « appropriés » l'institution.

Le mode de saisine de la Commission, le secret professionnel auquel sont assujettis ses membres et le manque de moyens dont elle souffre expliquent son manque de notoriété auprès de la population. Quand ils connaissent la CNDS, certains plaignants attendent d'elle une sanction ou une réparation pour le manquement dont ils estiment être victimes ou des interventions dans des domaines qui échappent à sa compétence, par exemple le fonctionnement des services judiciaires. La CNDS est certes mieux connue des associations, des avocats et des travailleurs sociaux. Mais force est de constater l'insuffisante information des citoyens sur son existence et ses missions.

Il en résulte un chiffre noir des manquements à la déontologie, tous n'étant pas portés à la connaissance de la CNDS. Par ailleurs, des domaines d'activité sont ainsi très faiblement contrôlés par la Commission. C'est le cas des agents des sociétés de sécurité privées, qui font en moyenne l'objet d'une saisine chaque année, constat regrettable au regard des objectifs de la loi du 6 juin 2000 : l'ambition d'unifier le contrôle des forces de sécurité, désormais en partie privées, n'a pas été réalisée.

QUELLES RÉFORMES APPORTER À SON FONCTIONNEMENT ?

La saisine de la CNDS se fait par l'intermédiaire d'un parlementaire, du Premier ministre, du Médiateur de la République, du Président de la HALDE, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou du Défenseur des enfants.

Plusieurs changements sont envisageables. Instaurer une auto-saisine permettrait de ne pas laisser sans réaction une affaire importante. Une saisine par les associations éviterait à ces dernières, souvent très bien informées, de demander à un parlementaire d'être leur intermédiaire. Mais le changement le plus important et le plus attendu par nombre d'acteurs nationaux et internationaux est sans aucun doute le passage d'une saisine indirecte à une saisine directe par toute personne intéressée. L'argument a également été présenté par le garde des Sceaux à l'appui du projet de Défenseur des droits. Une saisine directe de la CNDS par les particuliers changerait profondément la place de l'institution : plus proche des citoyens, plus accessible et plus réactive, elle verrait probablement son audience et sa notoriété croître, en même temps que le nombre de saisines. Toutefois, mettre en place une saisine directe n'est envisageable que si les moyens humains et budgétaires sont augmentés de manière substantielle.

Faut-il renforcer les pouvoirs de la CNDS ? La Commission formule des avis et des recommandations non contraignants, ce qui peut paraître très insuffisant pour faire cesser les atteintes aux droits fondamentaux. Elle a en revanche des pouvoirs certains d'investigation, dont les agents des services de sécurité devraient être mieux informés.

Il n'est en revanche ni possible ni souhaitable de doter la CNDS d'un pouvoir de sanction. L'existence d'un tel pouvoir contribuerait à accroître la confusion autour du rôle de la Commission, souvent perçue comme un doublon de la justice ou des autorités hiérarchiques. Ce serait en outre redondant, des sanctions disciplinaires et pénales existant déjà, et très mal

accepté par les agents de sécurité, qui ont le sentiment d'être déjà très contrôlés et sanctionnés. Enfin, les témoignages risqueraient d'être encore moins spontanés et des recours abusifs seraient à craindre.

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

LES INCONVÉNIENTS DE LA SUPPRESSION AU PROFIT DU DÉFENSEUR DES DROITS

Le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits prévoit la suppression de la CNDS et le transfert de ses attributions à une seule personne, nommée en conseil des ministres, à charge pour celle-ci, lorsqu'elle intervient en matière de déontologie, de consulter un collège de trois personnalités désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, en raison de leur compétence dans le domaine de la sécurité.

Des arguments avancés pour justifier la suppression de la CNDS sont aisément critiquables. Ainsi, la Commission actuelle disposant d'un budget très réduit, l'explication par le souci de réaliser des économies n'est pas pertinente.

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

Observons toutefois qu'en intégrant la CNDS au Défenseur, la République se priverait de l'existence d'une autorité dont l'unique objet est le contrôle des forces de sécurité, symbole fort des progrès accomplis par l'Etat de droit en France. La complexité institutionnelle n'est pas un réel problème dès lors que le citoyen a pris conscience de l'utilité apportée par chacune des autorités. Il suffit, pour cela, d'avoir les moyens de se faire connaître. Cela nécessite toutefois une augmentation des moyens, et donc une réelle volonté politique. A l'inverse, la compétence du Défenseur des droits pour les questions de sécurité pourrait bien passer inaperçue. Elle serait « perdue » dans la masse des affaires toutes différentes dont s'occupe le Médiateur de la République, qui ne sont guère comparables aux dossiers traités par la Commission.

Celle-ci n'a pas été créée pour mettre fin en équité à un litige entre un citoyen et l'administration, elle n'a pas pour mission de trouver une solution à un différend. Nul besoin de rappeler que les manquements commis dans l'usage de la force légale ne peuvent se conclure ni par une « transaction », ni par un « règlement en équité », comme le prévoit la nouvelle institution.

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

Par comparaison avec son propre statut, la CNDS constate par ailleurs que cette nouvelle organisation :

- n'offre aucune des garanties d'indépendance qui tenaient au mode de désignation de ses membres comprenant quatre parlementaires, des représentants du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes et six personnalités qualifiées choisies par les autres membres ;

- fait disparaître le caractère multidisciplinaire de sa composition qui lui a permis de regrouper des juristes, avocats ou magistrats, un professeur de médecine légale, des travailleurs sociaux, des universitaires et chercheurs, d'anciens responsables de la police nationale ou de l'administration pénitentiaire, ayant tous eu à connaître dans l'exercice de leur profession des problèmes de déontologie des forces de sécurité, chacun apportant dans une approche différente ses connaissances et expériences propres ;
- ne comporte aucune précision sur la qualité des délégués du Défenseur des droits pouvant intervenir pour instruire et participer au règlement des affaires en matière de déontologie ;
- permet aux autorités mises en cause de s'opposer à la venue du Défenseur des droits dans les locaux dont ils sont responsables pour des motifs tenant « aux exigences de la défense nationale ou de la sécurité publique ou dans le cas de circonstances exceptionnelles », cette disposition ayant pour conséquence de donner désormais à ces autorités la faculté de se soustraire à tout contrôle qui pourrait les gêner ;
- interdit toute investigation sur des réclamations émanées de personnes ou associations témoins de manquements déontologiques ou de graves irrégularités en matière de conduite à la frontière en raison de l'impossibilité d'avertir les victimes de ces faits et d'obtenir leur accord lorsque, entre-temps, elles auront été expulsées ;
- donne au Défenseur des droits le pouvoir arbitraire de rejeter toute requête sans avoir à motiver sa décision ni respecter le principe de la contradiction.

La Commission rappelle que son existence et la qualité de son action ont été saluées par les institutions internationales, notamment le Commissaire européen aux droits de l'homme, la Commission nationale consultative des droits de l'homme et les O.N.G. attachées à la défense des droits de l'homme, dont plusieurs ont exprimé le souhait de voir ses compétences et ses moyens élargis.

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

UNE OPPORTUNITÉ POUR PROMOUVOIR LE CONTRÔLE DES FORCES DE SÉCURITÉ

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

Dans le cadre de la loi organique, il serait souhaitable :

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

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

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

A l'instar d'autres autorités indépendantes, la CNDS permet à chacun de s'élever contre l'arbitraire, d'autant plus insupportable quand il se pare des attributs de la légalité et s'exprime dans la violence. L'amélioration des relations entre forces de sécurité et la population, objectif aussi essentiel que difficile à atteindre, en dépend.