

Pour une police démocratique, efficace et contrôlée

*La justice sans la force est impuissante ;
la force sans la justice est tyrannique...*

Pascal

Nous avons tous en mémoire le drame de la mort des jeunes Bouna Traore et Zyed Benna de Clichy sous Bois actuellement jugé au tribunal correctionnel de Rennes, les errements au sein des brigades anti-criminalité des quartiers nord de Marseille, la carence des services de renseignement face au retour en France d'auteurs d'actes criminels hors des frontières notamment en zone de conflit. Plus près de nous la mort de Rémi Fraisse à Sivens, l'assassinat des dessinateurs de Charlie Hebdo, des clients du magasin Hyper Casher et celui de 3 policiers dont un agent municipal. Toutes ces affaires, ces drames, malgré leurs différents degrés de gravité, appellent une attention très rigoureuse afin de garantir les droits des citoyens. Ici et là, les inspections générales de la police et de la gendarmerie ont conduit des investigations, produit des rapports et sans doute des préconisations. Toutes choses qui procèdent du contrôle interne.

Peut-on parler de services de sécurité démocratique ?

Nous sommes convaincus que le rôle des services de sécurité est vital dans une société démocratique pour affirmer la primauté du droit et permettre l'exercice serein des droits de l'homme. Cependant, les tâches confiées aux forces de sécurité sont susceptibles de les rendre responsables de violations de ces droits, notamment par le fait de recours excessif à la force, (blessures graves avec Flashball de manifestants à Nantes, Montreuil... mort d'un jeune Réunionnais suite à l'utilisation du Taser à Orléans) ou de pratiques discriminatoires (contrôle au faciès). **Il est donc nécessaire qu'en complément des contrôles internes, soit organisé un contrôle externe aux organismes de sécurité et indépendant du pouvoir exécutif.** Des forces de sécurité respectueuses de l'éthique et de la Loi constituent, dans toute société une garantie fondamentale permettant d'évoluer de manière sûre et pacifique vers un renforcement des valeurs démocratiques.

La notion juridique de la « force publique » étant trop restrictive (police et gendarmerie nationales), il convient de concevoir une structure de contrôle externe de tous les services de sécurité investis d'une compétence de police au sens commun du terme.

En Europe, nous observons que les histoires politiques et administratives des pays voisins ont produit des systèmes très différents du nôtre.

Les Etats membres de l'Union Européenne ou du Conseil de l'Europe sont des Etats souverains, et les fonctions régaliennes de police et de justice relèvent de leur seule souveraineté. La seule chose qui compte c'est le droit positif national.

Le code européen d'éthique de la police – Recommandation Rec (2001)10 – constitue une référence et une ambition pour les 47 pays du Conseil de l'Europe (820 millions d'habitants). En

matière de contrôle, les articles 59 et 60 stipulent que « *la police doit être responsable devant l'Etat, les citoyens et leurs représentants. Elle doit faire l'objet d'un contrôle externe efficace* ». Et que « **Le contrôle de la police par l'Etat doit être réparti entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire** ». S'agissant du contrôle de la police, la recommandation 2001-10 exclut de fait les ombudsmen et autres défenseurs des droits. Le contrôle par l'Etat doit donc associer les trois pouvoirs.

Personne ne devrait donc contester le caractère primordial de la mise en place d'un système de contrôle de la fonction de service de sécurité.

Qui doit contrôler la police¹ ? Comment contrôler la police ?

Les Français peuvent affirmer sans contestation sérieuse qu'ils vivent dans un pays démocratique. Mais dans notre société, la police n'est-elle que la police d'un état démocratique ou est-elle, elle-même, une organisation démocratique, dans le sens où son action aurait une légitimité démocratique en raison des contrôles que le peuple est en mesure d'exercer sur elle ?

En raison des capacités d'atteintes aux libertés individuelles dont disposent les services de maintien de l'ordre et/ou de sécurité, ceux-ci doivent admettre que le corollaire des pouvoirs qui leurs sont octroyés est la nécessité, et même l'obligation, de rendre compte de leurs actions. Reste alors posée la question de savoir à qui, **à quels pouvoirs les services de sécurité doivent rendre des comptes.**

Dans la majorité des pays d'Europe, c'est la police qui contrôle la police. On constate par ailleurs que les institutions policières, (police, gendarmerie ou douanes etc....) sont farouchement opposées à la création d'organes extérieurs chargés de les contrôler. La plupart du temps, les pouvoirs exécutifs et les partis politiques se satisfont de la situation, estimant n'avoir aucun intérêt à introduire une vertu démocratique dans le contrôle des services de sécurité. Il suffirait de traiter ponctuellement les bavures... A côté des institutions politiques et administratives, des ombudsmans ou des défenseurs des droits peuvent intervenir pour prendre en compte des cas individuels, tenter de rétablir des droits bafoués et adresser aux ministres des remarques, afin que les incidents traités ne se reproduisent pas.

Il est pourtant normal et nécessaire que les services de sécurité rendent compte de l'exercice de leur mission, toujours au représentant du pouvoir exécutif – le ministre de l'Intérieur –, et très souvent au pouvoir judiciaire ; mais il est également indispensable que ces services fassent l'objet de contrôles externes totalement indépendants.

Ainsi, nonobstant les contrôles internes organisés par les autorités qui ont la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des services, et qui disposent des inspections, **un contrôle externe indépendant et permanent doit être exercé par une autorité n'ayant aucune responsabilité directe ou indirecte dans le fonctionnement des services et organismes contrôlés, n'ayant non plus**

¹ Police s'entend ici comme regroupant tous les services et organisations de maintien de l'ordre et de sécurité (PM, Douanes, SNCF, RATP...).

aucun lien direct ou indirect avec eux, et ne relevant d'aucune sorte des pouvoirs exécutif ou judiciaire.

Le défenseur des droits, nommé par le pouvoir exécutif n'a bien évidemment pas pour mission ou pour vocation d'intervenir comme « police de la police », ni en tant que « police des inspections générales de la police et de la gendarmerie ». Son champ de compétence est plus large, et ses interventions ne peuvent s'opérer qu'en raison du principe de subsidiarité.

Le contrôle de police comme une nécessité démocratique

Dans notre société démocratique, l'autorité politique s'organise en séparant clairement les différents pouvoirs. Article XVI de la déclaration des droits de l'homme (1791) : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, **ni la séparation des pouvoirs déterminée**, n'a point de constitution. »

Dès lors, en quoi les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire peuvent-ils être parties prenantes dans le contrôle des institutions des services de sécurité ?

Pour ce qui concerne le contrôle des services de police, c'est le ministre de l'Intérieur, délégué du pouvoir exécutif, qui a autorité pour contrôler les services par le moyen des inspections générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale (IGPN et IGGN).

De leur côté, les magistrats du parquet, comme les juges d'instruction, donnent des directives, des instructions, délivrent des commissions rogatoires, donnent parfois des ordres, mais n'ont véritablement de pouvoir de contrôle que sur les instructions données dans le cadre des affaires dont ils ont la responsabilité.

Le pouvoir législatif exerce peu sa fonction de contrôle de l'activité gouvernementale. Hormis des circonstances exceptionnelles où seront constituées des commissions d'enquêtes parlementaires, les députés, eux, ne seront jamais légalement en capacité de contrôler les services de sécurité. Paradoxalement, le pouvoir législatif, qui est la représentation des citoyens, a donc abandonné au pouvoir exécutif toute velléité de regard et de contrôle des activités des forces de sécurité.

Les structures et les procédures de contrôle relevant des pouvoirs exécutif et judiciaire peuvent et doivent sans doute être améliorées. **Mais c'est par l'instauration d'un organisme de contrôle externe émanant du pouvoir législatif que les organismes de police peuvent accéder à la légitimité démocratique.**

De la nécessité d'un organisme de contrôle externe et permanent émanant du pouvoir législatif

Concevoir un organisme de contrôle qui émane du pouvoir législatif sans qu'il soit, de fait, dépendant du pouvoir exécutif par le fait politique que la majorité impose sa marque et sa loi sur la quasi-totalité des productions législatives, nécessite que toutes les sensibilités politiques présentes au parlement soient impliquées dans la composition de cet organisme. On peut imaginer que tous les groupes parlementaires constitués à l'Assemblée nationale et au Sénat élisent ou désignent leur

représentant à cette structure, que par commodité nous nommerons « Comité de Contrôle Externe ». Cet organisme de contrôle pourrait relever directement de l'autorité du parlement au profit duquel il serait chargé d'assurer un contrôle permanent sur les organes des services de sécurité.

Objectifs du Comité de Contrôle Externe :

- 1) Relever les imperfections et dysfonctionnements du système : des structures, des méthodes et des pratiques ;
- 2) Fournir des propositions et avis aux autorités compétentes ;
- 3) Participer à l'efficacité des services de police ;
- 4) Le tout pour garantir l'application des droits que les lois confèrent aux citoyens.

Pour atteindre ces objectifs, le Comité de Contrôle Externe devrait avoir le pouvoir d'examiner le fonctionnement général des services de police et de gendarmerie ainsi que tous services remplissant des fonctions de police.

Le contrôle exercé par le Comité n'aura pas pour premier objectif de constater des faits individuels susceptibles d'être sanctionnés. Ce contrôle reste de la compétence des autorités disciplinaires et judiciaires, ainsi que des inspections générales. La supervision et le contrôle du Comité ne se limiteront pas aux avis et recommandations, elles devront comprendre aussi la vérification des mesures prises et de la mise en œuvre des préconisations formulées².

Entre l'efficiencia des services de sécurité et le respect des droits fondamentaux, il y a toujours des équilibres à surveiller, à maintenir, à respecter.

Ce Comité de Contrôle Externe peut en devenir l'instrument au service du pouvoir législatif.

ASER, 17.03.2015

² La Belgique s'est dotée en 1991 d'un « Comité P » rejoignant les objectifs mentionnés supra.