

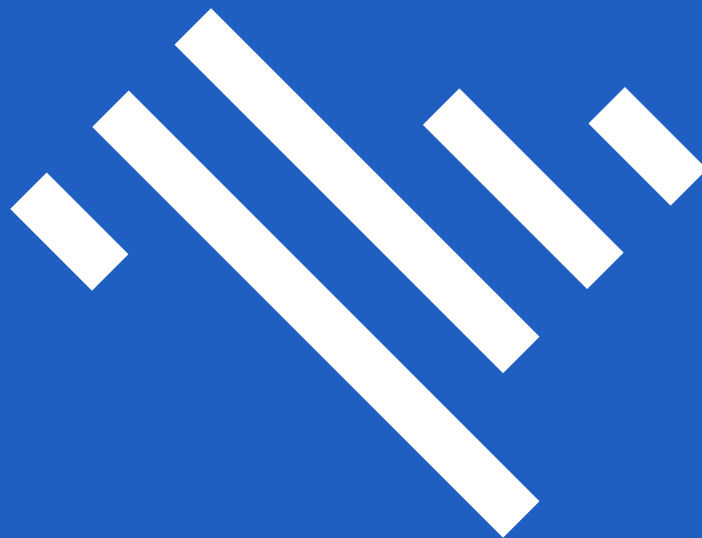
IPCAN

INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS
• AUTHORITIES' NETWORK •

7E SÉMINAIRE IPCAN

SYNTHÈSE

LES MÉCANISMES EXTERNES ET INDÉPENDANTS DE CONTRÔLE DES FORCES
DE POLICE : FONCTIONNEMENT, INTERACTIONS ET EFFICACITÉ



7^{ème} Séminaire IPCAN

« Les mécanismes externes et indépendants de contrôle des forces de police : fonctionnement, interactions et efficacité »

SYNTHÈSE

Introduction

Éléments de contexte

Si les recherches tendent à confirmer une corrélation entre l'existence d'un contrôle fiable des forces de police et la confiance du public à leur égard, les données issues des enquêtes européennes menées par l'European Social Survey ainsi que l'Agence de l'Union européenne des droits fondamentaux démontrent que les citoyens ont des opinions mitigées sur les pratiques policières. De fortes disparités sont observées, d'une part entre les pays européens, mais également selon les groupes et les différentes missions de la police.

Dans le contexte d'une demande plus forte de redevabilité des forces de police¹, les organes nationaux externes et indépendants de contrôle jouent un rôle essentiel dans l'« écosystème » des mécanismes de contrôle de la police (hiérarchie, inspections internes, parlement, tribunaux, société civile, etc.).

Afin d'évaluer le respect de la loi et de la déontologie par les forces de sécurité, ces mécanismes de contrôle doivent répondre à des normes d'impartialité, d'indépendance et de transparence. Des normes de contrôle plus élevées renforceront la confiance des citoyens dans la police. Cette confiance est fortement corrélée à la confiance dans les institutions nationales et dans les fondements démocratiques de l'État².

Or, aujourd'hui, ces organes – la plupart membres d'IPCAN – présentent une grande diversité de statuts, de pouvoirs et de positions dans le paysage institutionnel du contrôle des forces de l'ordre.

Il semblerait qu'aujourd'hui, l'existence de tels mécanismes externes et indépendants de contrôle de la police soit un principe acquis dans les sociétés européennes. Partant de ce constat, est-il possible, après plusieurs années, voire plusieurs décennies de fonctionnement de ces organes de contrôle, de tirer un bilan de leur fonctionnement, de leur apport et de leur action ?

Présentation du réseau IPCAN et du 7^{ème} séminaire

- **Mme Claire Hédon**, Défenseure des droits, France

¹ De Angelis J., Wolf B., SYNTHÈSE « Éléments de contexte », *Criminal Justice Studies*, Vol. 29, n°3, 2016, p. 232-252 ; Walsh D.P.J., Conway V., « Police governance and accountability: overview of current issues », *Crime Law Soc Change*, Vol. 55, 2011, p. 61-86.

² Kutnjak Ivković S., « A Comparative Study of Public Support for the Police », *International Criminal Justice Review*, Vol. 18, n°4, 2008, p. 406-434.

Cette année, ce 7^{ème} séminaire permet d'interroger sur la façon dont fonctionnent les mécanismes de contrôle des forces de sécurité dans les pays dont les membres du réseau IPCAN sont issus.

Le Défenseur des Droits a commandité une étude comparative des différents mécanismes de contrôle de la police dans le cadre du projet POLDEM (police et démocratie), dirigée par Sebastian Roché, Directeur de recherche au CNRS.

« L'approche comparative a plusieurs avantages. D'abord, elle dynamise la compréhension de la protection des droits en la détachant du contexte politique et partisan national, et puis, elle met les fonctionnements institutionnels nationaux en perspective par rapport aux autres. On découvre alors nos différences, qui elles-mêmes interrogent sur les fondements de nos propres modèles et pratiques, et enfin, c'est l'objectif de l'exercice, à terme, cette comparaison peut déboucher sur des recommandations à l'attention des organes de contrôle externes, mais aussi des gouvernements nationaux, afin d'améliorer leurs propres mécanismes. »

Dans ce contexte, l'objectif de ce séminaire est de présenter, dans une perspective théorique, mais surtout opérationnelle, certains des organismes existants parmi la grande diversité des mécanismes de contrôle externe en Europe. L'intérêt d'une telle présentation n'est pas seulement de fournir une description « statique » de chaque organisme, mais aussi d'aborder, dans une perspective dynamique, la façon dont ces mécanismes fonctionnent en interne, ainsi qu'en relation avec d'autres organismes et institutions de contrôle.

- **M. Michael Lockwood**, Directeur général de l'Autorité Indépendante pour la Déontologie de la Police, Membre d'IPCAN, Royaume-Uni (vidéo)

Tous les deux ans, le réseau IPCAN organise un séminaire européen portant sur les problématiques liées aux réclamations traitées par les 22 membres du réseau en matière de déontologie de la sécurité. Lors du 6^{ème} séminaire interne d'IPCAN en décembre 2020, les membres d'IPCAN ont décidé que le séminaire européen de 2021 aborderait les questions du fonctionnement et de l'efficacité des mécanismes externes et indépendants de contrôle de la police.

Intitulé « Les mécanismes externes et indépendants de contrôle des forces de police : fonctionnement, interactions et efficacité », le 7^{ème} séminaire du réseau IPCAN, organisé le 3 décembre 2021, avait pour objectif de présenter, dans une perspective opérationnelle, certains des organismes existants parmi la grande diversité des mécanismes de contrôle externe en Europe.

L'étude de plusieurs exemples concrets, à la fois des membres du réseau IPCAN, mais également d'autres acteurs impliqués dans le contrôle de la police et des représentants de la police eux-mêmes, des représentants de la société civile et des chercheurs, a permis de mettre en lumière le fonctionnement de ces organismes dans leur "écosystème" institutionnel. À travers l'examen de quelques exemples concrets, il a permis d'examiner la manière dont ils interagissent, d'une part, avec d'autres institutions telles que le Parlement, le gouvernement, le pouvoir judiciaire, et d'autre part, avec d'autres organes de contrôle tels que les services de contrôle interne, les corps d'inspection, les organes ayant un pouvoir de sanction, mais aussi avec la société civile, les organisations non gouvernementales (ONG) et les médias.

« Nous utilisons l'apprentissage pour développer et informer les nouvelles législations, dont le gouvernement est responsable, mais également pour apporter des orientations en matière de législation dans

d'autres secteurs : santé, prison, sécurité, etc. Ainsi, cela aide à sauvegarder de bons rapports entre la police et le public, la prévention étant toujours meilleure que le remède. »

Le séminaire s'est organisé autour de trois thèmes : le positionnement des organes de contrôle externes dans le paysage national de contrôle des forces de police ; la question de l'indépendance et de l'impartialité de tels organismes ; et la question de l'efficacité de tels organismes.

Cet évènement a réuni non seulement les membres d'IPCAN, mais également d'autres acteurs impliqués dans le contrôle de la police, tels que des représentants des institutions du Conseil de l'Europe et des représentants de la police eux-mêmes, ainsi que des représentants d'ONG et des chercheurs, afin d'expliquer la manière dont ceux-ci se concertent, travaillent de façon complémentaire, ainsi que les défis auxquels ils sont confrontés dans la mise en œuvre de leurs missions respectives.

Éléments de cadrage : L'analyse des mécanismes de contrôle et de leurs effets en Europe : un défi

- **Dr Sebastian Roché**, Directeur de recherche, CNRS, France

Éléments de contexte

À ce jour, il n'existe pas de recherche comparative exhaustive des mécanismes de contrôle externe de la police, dotée de critères de comparaison clairs. On trouve en effet peu de rapports et d'études concernant la manière dont les activités de la police sont contrôlées en Europe³, et encore moins en ce qui concerne le fonctionnement et l'efficacité du contrôle externe et indépendant de celles-ci.

Ainsi, parallèlement à l'organisation du séminaire IPCAN, en mars 2021, le Défenseur des droits a souhaité contribuer au financement d'une étude intitulée « Contrôles de la police dans les démocraties de l'UE : une approche comparative » dirigée par Sebastian Roché (Centre national de la recherche scientifique (CNRS), France). L'objectif poursuivi étant complémentaire à celui du séminaire, l'équipe de Sebastian Roché permet de faciliter le travail du réseau, et d'apporter des ressources scientifiques.

Afin de disposer d'informations concrètes et pertinentes, un questionnaire a été préparé dans le cadre du projet POLDEM, et a été envoyé à tous les membres d'IPCAN afin de recueillir des informations détaillées. La présentation de Sebastian Roché, introduisant la thématique du séminaire, a été l'occasion de présenter les résultats préliminaires de l'étude POLDEM.

Objectifs de l'étude

L'objectif général de cette étude est d'étudier de manière globale les organes de contrôle indépendants des forces de police en Europe et au Canada. Il se décline ainsi :

- Fournir la première cartographie multidimensionnelle systématique des organes de contrôle externe dans un certain nombre de pays ;
- Explorer les disparités de ces organes concernant la combinaison de leurs caractéristiques en fonction de mesures et d'indices précis (par exemple les pouvoirs, les ressources, les stratégies) ;

³ Il est néanmoins possible de prendre en compte certaines orientations et recommandations émises par différentes organisations européennes et internationales. Voir par exemple les documents publiés par le Conseil de l'Europe en 2017 : <https://rm.coe.int/policeoversight-mechanisms-in-the-coe-memberstates/16807175dd>; le Comité P (Belgique) en 2020 : <https://comitep.be/document/onderzoeksrapporten/2020-01-10%20Benchmark%20FR%20synopsis.pdf> ; l'OSCE : <https://www.osce.org/files/f/documents/5/8/138711.pdf> ; et l'UNODC : https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_police_Accountability_Over-sight_and_Integrity.pdf

- Fournir une analyse de la manière dont les mécanismes externes contribuent au bon fonctionnement de la police et à la confiance dans les institutions.

La diversité des mécanismes de contrôle : mandats, compétences et ressources

L'existence de mécanismes de contrôle indépendant trouve à sa source sur la nécessité d'impartialité et d'équité du contrôle des forces de police. Piliers de la démocratie libérale, ces exigences sont également les fondements de la légitimité des forces de sécurité, ainsi que de leur efficacité dans le domaine de la prévention des infractions.

Cependant, si « *chaque pays connaît bien son propre système, nous n'avons pas pour l'heure de base de comparaison internationale, d'éléments de comparaison entre les services* ».

Ainsi, l'une des difficultés majeures que l'étude POLDEM vise à surmonter est l'existence de « boîtes noires » dans le cadre de l'analyse des mécanismes indépendants de contrôle des forces de police. Qualifier ces mécanismes de « boîtes noires » signifie que, s'il est possible que certaines de leurs actions soient rendues publiques, ainsi que leur financement, leur fonctionnement interne demeure opaque. POLDEM apporte de premiers résultats.

Tout d'abord, le premier constat qui ressort des résultats de l'étude est l'hétérogénéité des organismes de contrôle étudiés. Ceux-ci ne partagent que trois points communs :

- Les personnes se trouvant à la tête des mécanismes de contrôle ne sont pas élues par le public ;
- Tous les organes étudiés reçoivent et traitent des plaintes.
- Et enfin, tous émettent des avis.

Création des mécanismes de contrôle

La date d'apparition des organes indépendants de contrôle de la police varie. Le plus ancien, qui est apparu en Suède, date du début du 19^{ème} siècle. Cependant, il est possible de constater que depuis 1980, il y a eu une vague de création de mécanismes indépendants.

« *Une nouvelle norme a été créée pour ce qui est du contrôle des forces de police, au fur et à mesure des années* ».

Mandat des mécanismes de contrôle

Lorsque l'on regarde les mandats des organismes analysés par l'étude POLDEM, ceux-ci se divisent en deux groupes :

- Le groupe le plus important se compose d'organismes qui ont pour mission de contrôler les forces de police, mais également d'autres entités. Ils ont donc un domaine plus large que la seule déontologie des forces de police.
- Certains organismes, quant à eux, ont pour seule mission de contrôler les forces de police.

L'indépendance des mécanismes de contrôle

L'un des éléments centraux de l'étude concerne l'indépendance des organismes de contrôle des forces de police.

« *La notion d'indépendance est interprétée de manière très différente par les différents pays, par l'Europe et le Canada, en tout cas.* »

Ainsi, l'indépendance est une notion qui varie grandement. Cette indépendance des mécanismes de contrôle est évaluée selon plusieurs critères : la robustesse de la base légale sur laquelle repose la création de l'organisme, son indépendance formelle (mesurée avec par ex. les procédures de nomination), mais aussi la hauteur de son financement, etc.

De façon assez contre-intuitive, les mécanismes de contrôle les plus connus et dotés des ressources les plus larges, sont également ceux qui semblent être les moins indépendants (Écosse, Irlande du Nord, Angleterre, Pays de Galles).

La capacité d'action des mécanismes de contrôle

« La plupart des pays peuvent formuler des recommandations, peut-être pas toujours de la même façon, mais au moins, ils ont cette capacité. Par contre, lorsqu'il s'agit d'avoir une capacité judiciaire, d'enquêter, c'est différent. »

La capacité opérationnelle des organismes de contrôle des forces de police varie également : la plupart peuvent émettre des recommandations, pour la majorité, non contraignantes, choisir la manière d'utiliser leurs ressources, tandis que leurs capacités d'enquête sont très hétérogènes.

Cependant, l'efficacité dépend également des ressources (notamment humaines) dont bénéficient les organismes de contrôle. De ce point de vue, il existe également de grandes disparités. Ainsi, si l'on observe l'IOPC, pour l'Angleterre et le Pays de Galles, il y a énormément de personnes dédiées au contrôle des services de police, plus d'employés que tous les autres membres de l'IPCAN réunis. À l'opposé, le Défenseur des droits, en France, bénéficie de très peu de personnel afin de remplir son mandat en matière de déontologie des forces de sécurité.

Si l'on compare les ressources humaines des organismes de contrôle par rapport au nombre d'agents de police dans chaque pays, à nouveau, l'Angleterre et le Pays de Galles, mais également l'Irlande, les Pays-Bas ou encore le Québec se trouvent au-dessus de la moyenne. Quant à elle, la France se trouve sous la moyenne.

« Si nous combinons deux facteurs, par exemple la capacité d'agir, le fait d'avoir des ressources suffisantes, et d'avoir un degré d'indépendance suffisant, ce que nous constatons ici, est que ces pays-ci sont les pays qui ont le plus grand nombre de personnes, qui ont le nombre de ressources humaines les plus élevées. Et ce nombre très élevé est caractéristique des 16 organisations qui sont les moins indépendantes. »

Deux modèles semblent donc se dégager des premiers résultats de l'étude POLDEM :

- Des organismes bénéficiant d'une grande indépendance formelle, mais de peu de ressources financières et humaines ;
- Des organismes auxquels le gouvernement accorde un financement important, mais peu indépendants formellement.

Ainsi, il semble qu'il n'y ait pas de gouvernement qui accorde à la fois les ressources financières et humaines et l'indépendance nécessaires pour contrôler effectivement les forces de police en Europe et au Canada.

Les activités des mécanismes de contrôle

Outre les fondements juridiques des organismes de contrôle des forces de police, il est également intéressant d'analyser les activités concrètes de ceux-ci, et notamment l'extension de leur activité à partir du traitement des plaintes, qui est leur mission initiale.

« Ces organes ont tous démarré de la même façon, ils ont démarré par le traitement des plaintes, et à partir de cette activité, se sont étendus à d'autres activités, par exemple, formuler des recommandations, déterminer les sanctions, déterminer de quelle façon ces sanctions seront appliquées, et parfois ils sont eux-mêmes l'organe qui va juger quelles sanctions s'appliquent. »

Encore une fois, les actions et stratégies choisies par les différents organismes varient beaucoup. Certains, tels que la Croatie, émettent beaucoup de recommandations afin de changer les pratiques policières. Lorsqu'il s'agit de coopération avec les forces de police, nous pouvons citer le Schleswig-Holstein, alors qu'en matière de communication avec le public, le Défenseur des droits français est très bien classé.

Enfin, en matière d'évaluation de leur propre efficacité, la moitié des organismes ont déjà commencé à réfléchir à l'efficacité de leur action. Cependant, un grand nombre de mécanismes n'ont pas encore abordé ce sujet.

I. **Quelle place occupent les mécanismes de contrôle externe dans le paysage national de contrôle des forces de police ?**

Modération et introduction : Mme Pauline Caby, Adjointe en charge de la déontologie de la sécurité, Défenseur des droits, membre d'IPCAN, France

- **Mme Kathleen Stinckens**, Présidente du Comité P, Membre d'IPCAN, Belgique
- **Maître Mario Coderre**, associé principal du cabinet Roy, Bélanger avocats, Québec, Canada
- **Général Alain Pidoux**, Général de corps d'armée, Chef de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale, France

1. Introduction

L'objectif de cette session était d'examiner la spécificité des missions et le périmètre d'intervention des mécanismes de contrôle externe ainsi que leur articulation concrète et fonctionnelle avec les autres mécanismes de contrôle et les institutions nationales.

Il existe une diversité du contrôle des forces de police : contrôle interne, contrôle hiérarchique, contrôle exercé par les magistrats, contrôle parlementaire, contrôle par les autorités administratives indépendantes et par, aussi, des organismes internationaux, ainsi que par la société civile.

Ainsi, il semblait important de pouvoir présenter trois exemples représentatifs de cette diversité du contrôle des forces de police, avec trois intervenants diversifiés : la présidente de l'une de ces institutions, un avocat, intervenant auprès d'elle, et le chef d'un des organes de contrôle interne des forces de sécurité intérieure.

2. La place d'un mécanisme de contrôle dans le paysage national de contrôle des forces de police : Exemples belges, québécois et français

a. *Le Comité P : Un mécanisme intégré dans le contrôle parlementaire*

Kathleen Stinckens

Présidente du Comité P, membre d'IPCAN, Belgique

Le comité permanent de contrôle des services de police, aussi appelé Comité P, a été institué par la loi du 18 juillet 1991.

« Le comité P a été mis en place sous l'égide du Parlement pour l'assister dans sa fonction constitutionnelle de contrôle du pouvoir exécutif, donc notre contrôle porte en particulier sur la protection des droits et libertés des citoyens, ainsi que sur la coordination et l'efficacité des services de police. »

Le fonctionnement et les modalités selon lesquelles le Comité P exerce ses compétences ont été fixés par un règlement d'ordre intérieur adopté en 1994, et approuvé par le Parlement.

Le lien du Comité P avec le Parlement est quadruple :

- Les cinq membres qui constituent le comité de direction du Comité P et le chef d'administration sont désignés par le Parlement ;
- Le comité P fait un rapport annuel d'activité, ou un rapport d'activité intermédiaire, au Parlement ;
- Les activités du Comité P sont suivies par une commission parlementaire permanente avec laquelle le comité de direction se réunit au moins une fois par semestre ;
- Le budget du Comité P est déterminé par le Parlement.

Le Comité P coexiste également avec d'autres mécanismes de contrôle au sein du paysage institutionnel belge :

- L'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale et les services de contrôle interne, qui sont eux-mêmes contrôlés par le Comité P ;
- L'organe de contrôle de l'information policière ;
- Le contrôle des autorités judiciaires et des autorités de police administratives, avec lesquelles le Comité P coopère.

« Le comité P occupe une position d'information unique dans le paysage du contrôle des services de police, parce que la loi organique impose à plusieurs autorités de nous communiquer les infos dont on a besoin pour exercer nos missions légales de contrôle. »

b. Le Commissaire à la déontologie policière : La coexistence des mécanismes de contrôle

Maître Mario Coderre

Associé principal du Cabinet Roy, Bélanger avocats, Québec, Canada

Le Commissaire à la déontologie policière a été créé en 1991 par la loi de police provinciale du Québec. Cet organisme remplace la Commission de police, et est chargé de recevoir et de traiter les plaintes qui lui sont soumises. Le Commissaire est nommé pour un mandat de 5 ans renouvelable par le pouvoir exécutif.

Deux mécanismes de contrôle des forces de police coexistent avec le Commissaire à la déontologie policière. D'une part, le Comité de déontologie policière, qui est le tribunal administratif qui décide si un policier a commis un acte qui contrevient au Code de déontologie policière. Ce Comité, qui relève du pouvoir exécutif, mais qui est indépendant, *« n'a pas qu'un simple rôle de recommandation, c'est véritablement un tribunal administratif, dont les missions vont être de trancher des décisions, va être de déterminer si, oui ou non, une faute déontologique a été commise »*.

D'autre part, ces deux mécanismes coexistent avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, qui est, quant à elle, compétente pour examiner les violations de la charte des droits et libertés de la personne.

Cette coexistence parallèle donne lieu parfois à des difficultés, notamment lorsque la même situation fait l'objet de deux plaintes devant le Commissaire à la déontologie policière et la Commission des droits de la personne. « *Un même événement peut faire l'objet de cinq, six, sept enquêtes en parallèle, et avec, pour toutes, des règles différentes en matière de charte des droits* ».

Pour illustrer les problématiques que soulève cette coexistence des mécanismes de contrôle, Maître Coderre a ainsi évoqué le droit au silence. Bien qu'un policier bénéficie du droit au silence devant le Commissaire à la déontologie policière, certaines dispositions obligent la personne mise en cause à répondre aux questions qui lui sont posées devant la Commission des droits de la personne. Ainsi, « *dans un même événement, il pourrait y avoir une allégation criminelle où, là, y a droit au silence* ». Or, dans certaines affaires, « *chacun des organismes peut aller chercher la déclaration qui est faite dans l'autre dossier, sous réserve de certains moyens qu'on doit présenter au tribunal, pour trancher la recevabilité de ces éléments de preuve* ».

En parallèle de ces mécanismes indépendants, au Québec, il y a également un certain nombre de situations qui font l'objet d'enquêtes publiques du coroner. « *Le coroner n'a pas à déterminer s'il y a un coupable ou un auteur quelconque, le coroner est là pour expliquer les circonstances, par exemple, d'un décès ou d'une situation. Mais ici, il arrive souvent qu'il y ait une commission d'enquête par un coroner, et il s'associe en même temps avec les autres enquêtes, ce qui rend ça un peu particulier* ».

c. *L'Inspection générale de la gendarmerie nationale : Le dialogue entre les organes internes et externes de contrôle des forces de sécurité*

Pauline Caby

Adjointe en charge de la déontologie de la sécurité, Défenseur des droits, membre d'IPCAN, France

Le contrôle externe des forces de sécurité est une mission relevant des compétences du Défenseur des droits. Celui-ci est une autorité administrative indépendante créée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et instituée par la loi organique du 29 mars 2011.

Le Défenseur des droits n'est pas rattaché à une autre institution établie par la Constitution. Il est nommé pour un mandat de 6 ans non renouvelable et irrévocable par le président de la République, après un vote des assemblées parlementaires.

En matière de déontologie des forces de sécurité, Pauline Caby a notamment fait remarquer « *que le contrôle des forces de sécurité intérieure est une des missions du Défenseur des droits qui, donc, en exerce quatre autres, et qui a de nombreux agents pour exercer ces missions, 225 [...] mais dont un très petit nombre de ces agents sont entièrement consacrés au contrôle des forces externes.* »

Général Alain Pidoux

Général de corps d'armée, Chef de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale, France

L'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) a été créée par décret en 2009 – concomitamment au rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur. Elle a pour mission de traiter tous les manquements individuels sur l'ensemble des personnels civils, militaires, d'active ou de réserve (soit près de 135 000 personnels), mais également de mener des audits sur le fonctionnement des services et d'assurer une activité de maîtrise des risques.

« *Le contrôle interne de la gendarmerie nationale, comme de la police nationale, d'ailleurs, c'est tout d'abord le contrôle de la hiérarchie immédiate qui exerce le premier niveau* ». À ce titre, 2 277 sanctions disciplinaires – qui vont du simple avertissement jusqu'à la radiation des cadres et à la résiliation des

contrats d'engagement – ont été prononcées en 2020. « *L'IGGN exerce le contrôle de second niveau, pour les faits les plus graves, les plus sensibles* ».

L'IGGN dispose, depuis 2014 et à l'instar de la police nationale, d'une plateforme de signalement des manquements commis par les gendarmes que tout particulier peut saisir.

L'IGGN est un organisme indépendant, qui n'est pas rattaché directement à la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN). À ce titre, « *L'IGGN informe le DGGN des manquements constatés à l'issue des enquêtes administratives et des audits* ». Ainsi, l'IGGN constitue « *un levier d'efficacité pour le directeur général* », et celui-ci, « *en tant que chef d'administration centrale, doit assurer la bonne exécution des services et des unités* » tout en rendant compte au ministre de l'Intérieur.

Dans le cadre de ses activités, l'IGGN rend aussi compte à une multiplicité d'organismes de contrôles externes :

- En premier lieu, au Défenseur des droits et au Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;
- Aux magistrats de l'ordre judiciaire, qui dirigent et contrôlent les enquêtes conduites par les militaires de la gendarmerie, qui notent aussi les officiers de police judiciaire ;
- Au Parlement, ce contrôle s'exerçant par le biais d'auditions, de commissions d'enquête et de questions écrites et orales au gouvernement ;
- À la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), assimilée à une autorité administrative indépendante, qui sollicite également l'IGGN par l'intermédiaire de ses rapports annuels, mais également pour venir témoigner devant elle⁴.
- Aux organismes et institutions européens et internationaux ;

En outre, la société civile, ainsi que les journalistes et médias, qui occupent une place particulièrement importante, notamment grâce à la puissance des réseaux sociaux, exercent aussi un contrôle sur l'action des forces de sécurité intérieure.

« L'IGGN a vocation à être un outil pour maintenir et renforcer le lien de confiance entre nos concitoyens et leurs gendarmes, et c'est bien sûr, à mes yeux, la complémentarité des contrôles que je viens d'énumérer, qui sont nombreux, qui garantissent leur efficacité, et donc cette confiance entre la population et les forces de sécurité intérieure. »

3. Le cheminement d'une plainte dans l'« écosystème » de contrôle des forces de sécurité

La première session du séminaire a également été l'occasion de présenter de manière concrète le fonctionnement des systèmes de contrôle des forces de sécurité en Belgique, au Québec et en France.

a. Le traitement de la plainte

Le Comité P peut agir de son initiative, à la demande du Parlement, du ministre de l'Intérieur, du ministre de la Justice ou de toute autorité administrative ou judiciaire compétente. Il peut également agir sur la base d'une plainte de tout citoyen, mais également d'un policier.

« Le Comité P est donc compétent pour traiter les plaintes et les dénonciations qu'il reçoit en matière de fonctionnement, d'intervention, d'action ou d'inaction des services de police et leurs membres. Il peut s'agir tant de comportements individuels contraires à la déontologie policière que de dysfonctionnements organisationnels ou structurels. » (Kathleen Stinckens)

⁴ Par exemple, dans le cadre de son [Avis sur les rapports entre police et population : rétablir la confiance entre la police et la population](#), 11 février 2021.

Cependant, « *le Comité P n'a pas vocation à être un bureau de plaintes* ». L'objectif principal n'est pas de servir les intérêts personnels du plaignant, ou de constater une faute individuelle, mais plutôt de s'assurer que « *chaque plainte soit examinée correctement et consciencieusement* », sans pour autant que le Comité traite lui-même toutes les plaintes qu'il reçoit.

À ce titre, « *le Comité P oriente les plaintes en fonction de l'instance la plus indiquée pour les traiter* » :

- Il peut accorder la plainte à ses propres services d'enquêtes, particulièrement les plaintes relatives aux problèmes structurels en lien avec la protection des droits et libertés des citoyens ou avec la coordination ou l'efficacité des services de police ;
- Il transmet d'office la plainte aux autorités judiciaires lorsqu'il constate des infractions pénales commises par un policier ;
- Il peut transférer le traitement de la plainte au responsable hiérarchique du service de police concerné s'il considère que la plainte ne concerne pas des dysfonctionnements organisationnels ou des dysfonctionnements dus à une négligence ou à une faute individuelle grave. Dans ce cas, le plaignant peut contester les conclusions de l'enquête et demander au Comité P de réexaminer sa plainte.

« *Le Comité P garde ainsi toujours une vue sur la manière dont la plainte a été traitée.* » (Kathleen Stinckens)

Outre le traitement des plaintes, le Comité P peut également mener des enquêtes de contrôle sur le fonctionnement des services de police, afin d'influencer plus largement sur les travaux et la pratique au sein des services de police. « *Ces enquêtes couvrent les sujets les plus variés et peuvent notamment porter sur le fonctionnement de tout un corps de police ou sur un service particulier, mais il peut également s'agir d'enquêtes thématiques, par exemple, une enquête sur le leadership et l'intégrité au sein de la police aérienne* ». Ces enquêtes visent trois objectifs :

- Examiner la manière dont les services de police exécutent leurs tâches ;
- Pointer les éventuels manquements ou dysfonctionnements des services de police ;
- Formuler des propositions et des recommandations à destination des services de police et des autorités.

Quant à lui, le Commissaire à la déontologie policière du Québec peut connaître des plaintes déposées par toute personne, que celles-ci aient un intérêt direct ou non. Cependant, des discussions sont en cours actuellement au Québec, afin de modifier la loi pour supprimer la possibilité pour toute personne de déposer plainte.

Lorsque le Commissaire prend connaissance de la plainte, une analyse préliminaire va être effectuée afin de déterminer si les faits relèvent du domaine de la déontologie de la sécurité. À la suite de cette analyse, plusieurs décisions peuvent être adoptées :

- Si les faits ne relèvent pas de la déontologie de la sécurité, la plainte sera rejetée ;
- Dans le cas où l'allégation est susceptible de constituer une infraction pénale, le Commissaire en informera le corps de police, qui a compétence pour enquêter ;
- Le Commissaire peut également décider d'enquêter lui-même sur les allégations.

Le Comité P et le Commissaire à la déontologie policière disposent tous deux de leurs propres services d'enquête.

Après avoir décidé d'ouvrir une enquête, le Commissaire va devoir déterminer s'il y a une faute déontologique, ou s'il est capable de se décharger du fardeau de la preuve. Lorsque le Commissaire mène une enquête, il n'est pas lié par le libellé de la plainte. Ainsi, si les services d'enquête constatent des faits susceptibles de constituer une faute déontologique, bien qu'ils n'aient pas été mentionnés dans la plainte, ceux-ci peuvent enquêter sur ces faits. Dans le cadre de l'enquête, les services d'enquête peuvent convoquer différentes personnes et exiger des documents sans détenir de mandat. Ainsi, « *en vertu de la loi québécoise, si, par exemple, le témoin ne veut pas se déplacer, le commissaire pourrait lui envoyer une citation à comparaître devant lui* ». En cas de refus de collaborer, la personne pourrait être poursuivie pour outrage au tribunal.

Le Défenseur des droits a également des modalités de saisine très larges : il peut être saisi directement, par une personne morale ou physique, témoin ou victime, ou bien indirectement, par des parlementaires nationaux ou européens, ou bien s'autosaisir.

Le Défenseur des droits mène uniquement des enquêtes administratives. En cas de saisine de l'autorité judiciaire, il doit obtenir l'autorisation de la justice afin de pouvoir agir. Lorsqu'il constate des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale, il en informe l'autorité judiciaire.

Dans le cadre de ses enquêtes, le Défenseur des droits peut, en outre, « *demandeur les enquêtes administratives ou judiciaires, établies par les forces de sécurité intérieure, police ou gendarmerie, qui leur sont, donc, systématiquement communiquées* » (Pauline Caby).

En tant que mécanisme interne de contrôle, l'IGGN a des modalités de fonctionnement différentes. Celle-ci peut mener deux types d'enquêtes : des enquêtes judiciaires et des enquêtes administratives.

Concernant les premières, ce sont les magistrats, les juges d'instructions ou bien les procureurs de la République qui saisissent l'IGGN. Ensuite, les enquêtes sont menées par le personnel du bureau des enquêtes judiciaires.

Pour les enquêtes administratives, l'IGGN agit soit à la demande du Directeur général de la gendarmerie nationale, soit de sa propre initiative. Depuis le 1^{er} janvier 2021, les enquêtes administratives doivent être exécutées dans les trois mois.

Tout comme le Commissaire à la déontologie policière ou le Comité P, si l'IGGN prend connaissance d'un crime ou d'un délit, elle le signale au procureur de la République au titre de l'article 40 du Code de Procédure Pénale.

L'IGGN peut également être saisie par le Défenseur des droits. En 2020, 14 saisines des services du Défenseur des droits ont été adressées à l'IGGN, afin d'obtenir des éléments d'information. La même année, 16% des saisines du Défenseur des droits en matière de déontologie des forces de sécurité concernaient des affaires relatives à la gendarmerie.

Il peut exister concomitamment une enquête judiciaire, une enquête administrative et une saisine du Défenseur des droits.

« *On peut avoir des divergences dans l'appréciation des situations, il me semble très important de bien les expliquer, de les écrire, voire d'avoir un dialogue direct, pour lever toute incompréhension* » (Alain Pidoux).

b. Le pouvoir de décision

À la clôture de l'enquête, en cas de plainte fondée, le Comité P peut adopter des recommandations, afin de demander aux responsables des forces de police d'adopter les mesures nécessaires. En cas de dysfonctionnement individuel, par exemple, il peut demander « à la hiérarchie d'envisager d'adresser une remarque à l'intéressé ou de poursuivre l'examen des faits sur le plan disciplinaire, ou encore de payer une indemnisation pour les dommages causés ». Il n'a cependant pas le pouvoir d'infliger des sanctions disciplinaires, ni d'adopter des décisions obligatoires pour les services de police, ni même d'avoir le rôle de médiateur dans un litige.

« Le Comité ne dispose pas de compétences disciplinaires à l'égard des membres de la police intégrée, donc en conséquence, lorsqu'une plainte concerne des faits qui peuvent constituer une transgression disciplinaire ou que des faits pouvant constituer une transgression disciplinaire sont constatés à l'occasion d'une enquête, il en est donné connaissance à l'autorité disciplinaire compétente pour suites voulues. » (Kathleen Stinckens)

Cependant, Mme Stinckens a précisé qu'en tant que présidente du Comité P, elle disposait d'un droit d'injonction positif envers les hautes autorités disciplinaires. Ainsi, ces dernières sont obligées d'examiner si les faits sont susceptibles d'entraîner une procédure disciplinaire, et d'informer le Comité P des suites qui y ont été données.

De même, le Commissaire à la déontologie policière n'a aucun pouvoir disciplinaire ou de poursuite en tant que tel et ne peut donc pas imposer de sanctions. À la suite de l'enquête que ses services ont menée, le Commissaire va déterminer s'il porte l'affaire – partiellement ou en totalité – devant le tribunal mentionné auparavant, nommé le Comité de déontologie policière. À ce titre, si le Commissaire ne peut effectivement pas imposer de sanction au policier en cause, il détient le pouvoir de décider de porter l'affaire devant la juridiction compétente pour adopter cette sanction. Dans le cas où le Commissaire décide de ne pas citer à comparaître le policier en cause devant le Comité de déontologie policière, le plaignant peut alors faire une demande de révision devant le Comité.

La particularité du système québécois s'illustre dans la transformation du rôle du Commissaire à la déontologie policière. Si, avant que l'affaire ne soit portée devant le Comité, le Commissaire ne constitue pas une partie à l'affaire et est chargé d'enquêter sur les faits en cause, après avoir cité à comparaître un policier, le plaignant ne devient qu'un simple témoin potentiel, et le Commissaire va jouer le rôle du requérant.

À la suite de la citation, et après audition, le Comité peut décider d'acquitter le ou les policiers en cause, ou bien de les déclarer responsables, partiellement ou entièrement, de fautes déontologiques. Dans ce cas, le Comité peut imposer plusieurs mesures : la destitution, la suspension, la rétrogradation, ou bien des réprimandes.

En France, tout comme ses homologues québécois ou belges, le Défenseur des droits ne dispose pas du pouvoir d'ordonner ou de prononcer des sanctions disciplinaires. Il émet des recommandations à l'attention des services concernés, visant à ce que les mesures appropriées soient adoptées. Ces recommandations ne lient pas l'autorité hiérarchique, mais celle-ci a néanmoins l'obligation de donner les raisons pour lesquelles celles-ci n'ont pas été suivies.

L'IGGN ne peut, elle aussi, émettre de décision obligatoire, elle ne détient aucun pouvoir décisionnel. En revanche, elle peut, comme l'IGPN, adopter des recommandations à l'attention de la hiérarchie directe du gendarme en cause.

4. La diversité des pouvoirs des mécanismes de contrôle

a. *Le Comité P : Un pouvoir d'enquête double*

Kathleen Stinckens

Présidente du Comité P, membre d'IPCAN, Belgique

Le Comité P dispose de son propre service d'enquête. En instituant le Comité P, « *le législateur a octroyé au service d'enquête du Comité P (le « service d'enquête P») une double compétence d'enquête* » :

- D'une part, les missions d'enquête menées à la suite de plaintes et réalisées sous l'autorité du Comité P ;
- D'autre part, les enquêtes judiciaires effectuées à la demande et sous le contrôle exclusif des autorités judiciaires (procureur du Roi ou juges d'instruction).

Le Directeur général du service d'enquête P est chargé des relations du Comité avec les autorités judiciaires.

Cette dualité des compétences d'enquête du Comité P représente, selon Kathleen Stinckens, à la fois une difficulté, mais aussi une opportunité.

Opportunité tout d'abord, car le Comité P occupe une fonction d'observatoire des services de police, et vise avant tout à identifier des dysfonctionnements à caractère structurel afin de formuler des recommandations. Si, par respect pour la séparation des pouvoirs, la distinction est assurée entre les enquêtes pénales et les autres enquêtes du Comité P, « *les connaissances acquises et issues des enquêtes pénales peuvent être traitées de manière totalement dépersonnalisée afin de contribuer à l'image plus large et globale du fonctionnement de la police* ». En outre, si le service d'enquête du Comité P constate des dysfonctionnements organisationnels au cours d'une enquête pénale, ils peuvent, sous certaines conditions, informer le Comité P, ce qui peut éventuellement mener à l'ouverture d'une enquête de contrôle distincte.

« Cette dualité permet certainement à notre organisation de disposer d'une image plus globale et plus complète encore du fonctionnement de la police. »

Cependant, cette dualité implique également certaines difficultés, notamment en matière de fonctionnement, de composition et de recrutement des membres du service d'enquête P.

« D'un côté, pour les missions judiciaires, il est indispensable de pouvoir compter sur des enquêteurs disposant d'une expérience et d'une expertise en matière d'enquêtes pénales, d'auditions, de techniques spéciales d'investigation, et, de l'autre côté, la bonne exécution des enquêtes non judiciaires et la formulation des propositions et des recommandations, réalistes, exécutables sur le terrain, requièrent non seulement une grande maîtrise de l'organisation policière et des matières policières, mais aussi une expérience en matière de méthodologie et une expérience du terrain et des problématiques qui s'y posent. »

Ainsi, afin de rester proche des réalités de terrain, et de bénéficier de membres ayant des compétences pointues, le service d'enquête est composé à la fois de collaborateurs directement issus des services de police – temporairement détachés du service d'enquête du Comité P ou n'ayant plus de liens avec la police –, ainsi que de collaborateurs issus d'autres milieux, comme des universitaires.

Cette composition, qui résulte de la volonté de rester connecté avec la réalité du terrain, est source d'une critique visant le manque d'indépendance et d'impartialité – injustifiée selon Kathleen Stinckens.

b. *La conciliation : Une spécificité québécoise*

Maître Mario Coderre

Associé principal du Cabinet Roy, Bélanger avocats, Québec, Canada

La possibilité de choisir la voie de la conciliation est l'une des particularités de l'organisme de contrôle de la police du Québec. Ainsi, après l'examen préliminaire, le Commissaire à la déontologie policière peut envoyer un dossier à la conciliation afin d'instituer un dialogue entre le citoyen et le policier en cause. Dans les cas les plus graves, la loi de police du Québec prévoit que la conciliation est obligatoire. Cette médiation est confidentielle.

Selon Mario Coderre, cette expérience de conciliation a une grande valeur pédagogique, notamment afin de rétablir la confiance entre les citoyens et les forces de police.

En outre, il a également fait valoir que dans un contexte d'engorgement des institutions, dans lequel le traitement des plaintes est manifestement trop long, ce qui génère des conséquences néfastes à la fois pour le plaignant, et pour le policier en cause, ainsi qu'une perte de confiance à l'égard du système, la conciliation peut constituer une solution.

Cette médiation entre le citoyen et le policier en cause présente une particularité : la conciliation ne peut mener à la négociation d'une indemnité financière.

Dans le cas où la conciliation échoue, le Commissaire peut décider soit de rejeter le dossier, et donc de ne pas ouvrir d'enquête, soit d'ouvrir une enquête.

II. L'indépendance et l'impartialité des mécanismes externes : quelle garantie et quelle mise en œuvre ?

Le besoin d'une impartialité renforcée est à l'origine de l'émergence d'autorités externes de contrôle de la police. La création et le développement de telles structures font parfois suite à des événements déclencheurs qui révèlent les difficultés parfois rencontrées par les administrations publiques dans la mise en œuvre d'un contrôle efficace de leurs propres services.

Ainsi, la deuxième table ronde du séminaire a permis de réfléchir aux conditions d'impartialité et d'indépendance qui définissaient les membres d'IPCAN, mais également de leur mise en œuvre dans le fonctionnement concret de ces mécanismes de contrôle.

Modération et introduction : Mme Olena Petsun, Bureau de la Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe

- **Mme Marie Anderson**, Police Ombudsman pour l'Irlande du Nord, membre d'IPCAN, Irlande du Nord
- **M. Andreas Pottakis**, Ombud, membre d'IPCAN, Grèce (visio-conférence)
- **Mme Charlotte Storgaard**, Autorité indépendante de plaintes contre la police, membre d'IPCAN, Danemark
- **Pr Massimiliano Mulone**, Chercheur, Centre International de Criminologie Comparée (CICC), Québec, Canada (vidéo)

1. Introduction - Indépendance et impartialité : Éléments de définition et de mesure

a. Perspective du Conseil de l'Europe

Olena Petsun

Bureau de la Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe

Du point de vue du Conseil de l'Europe, le contrôle effectué par les mécanismes nationaux est important. Celui-ci répond à l'obligation incombant aux États membres de s'assurer qu'une enquête indépendante, impartiale, rapide et incluant les victimes et leurs représentants dans le processus est menée dans le cas d'une violation d'un droit protégé par la Convention européenne des droits de l'homme par les forces de l'ordre.

Selon Olena Petsun, le Bureau de la Commissaire aux droits de l'homme, censé veiller à ce que cette impartialité et cette indépendance soient respectées, observe généralement des lacunes lors des investigations concernant les forces de l'ordre.

En 2009, le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié un avis sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police⁵. Soulignant le rôle essentiel des mécanismes externes et de leur indépendance et leur impartialité, le bureau du Commissaire a rappelé la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, la Cour européenne a émis plusieurs décisions, dernièrement, notamment concernant les articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui concernent respectivement le droit à la vie et l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants⁶. Le bureau de la Commissaire a recommandé la création de tels mécanismes pour les États membres qui n'en avaient pas encore mis en place.

Olena Petsun a également mentionné un rapport datant de 2017⁷ concernant les mécanismes externes de contrôle de la police. Elle a mis en exergue plusieurs commentaires concernant ces mécanismes dans les États membres du Conseil de l'Europe. Tout d'abord, dans de nombreux États, les mécanismes externes de contrôle sont absents ou dysfonctionnels. En outre, il n'existe pas toujours les bases juridiques nécessaires à la création de tels organes indépendants et impartiaux. Dans beaucoup de ces mécanismes, les plaintes ne sont pas traitées dans un délai raisonnable, et il existe de véritables risques de représailles. Enfin, dans les lieux de privation de liberté, « les personnes n'étaient pas au courant du fait qu'elles avaient des recours possibles et qu'il était difficile de déposer plainte ou que, d'une manière générale, ces personnes en détention ne souhaitaient pas déposer plainte par peur de représailles ». Le rapport relevait également l'existence d'un manque de confiance dans le processus de dépôt de plainte.

b. Les éléments intrinsèques à l'indépendance et à l'impartialité

Les mécanismes externes de contrôle des forces de police doivent être indépendants, impartiaux et autonomes, et doivent être perçus comme tels par toutes les parties prenantes.

S'agissant de l'indépendance, Olena Petsun a cité toute une série de composantes qui sont inhérentes à l'indépendance, et nécessaires pour pouvoir évaluer celle des institutions : les bases juridiques qui ont servi à établir l'institution, la procédure de nomination ou d'exclusion des personnes qui travaillent pour ces institutions, la façon dont les personnes qui travaillent pour ces institutions sont choisies, la sécurité de l'emploi et la protection du personnel, une représentation plurielle dans la prise de décisions, mais aussi des procédures qui permettent une communication avec tous les groupes de la société, et l'allocation de ressources, qu'elles soient humaines ou financières.

⁵ [Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Avis sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police, CommDH\(2009\)4, 12 mars 2009.](#)

⁶ Voir, par exemple, CEDH, *Castellani c. France*, n° 43207/16, 30 avril 2020 ; *Chebab c. France*, n°542/13, 23 mai 2019.

⁷ Rapport du Conseil de l'Europe, *Police oversight mechanisms in the Council of Europe member states*, précité.

En outre, Olena Petsun a également évoqué la notion de redevabilité, notamment en ce que la redevabilité d'un mécanisme de contrôle ne devrait pas mener à la recherche de l'approbation des autorités gouvernementales, ou d'autres pouvoirs.

Concernant l'impartialité, celle-ci repose, selon Olena Petsun, sur un traitement équitable et juste, et sur des décisions qui s'appuient sur des critères indépendants.

Enfin, la transparence est également une des clés de l'impartialité. Celle-ci est composée de plusieurs éléments : « *une information régulière et publique, une transparence du processus décisionnel des autorités compétentes, la coopération, avec les acteurs pertinents, la société civile, les institutions nationales, et aussi, l'accessibilité et la sensibilisation publique* ».

2. La valeur ajoutée des mécanismes externes de contrôle des forces de sécurité en matière d'indépendance et d'impartialité

a. *Le contexte de création d'un mécanisme externe de contrôle : Un révélateur du besoin d'indépendance et d'impartialité*

Andreas Pottakis

Ombud, membre d'IPCAN, Grèce

Pour Andreas Pottakis, la raison première de la création d'un mécanisme indépendant de contrôle des forces de police a été la pression du Conseil de l'Europe sur le gouvernement grec. Dans le cadre des affaires qui ont été soumises à la Cour européenne des droits de l'homme, il est apparu que les organes disciplinaires des services de police grecs n'arrivaient pas à enquêter sur ces dossiers. Il a donc été demandé au gouvernement grec de créer un organe indépendant pour enquêter sur tous les cas de fautes, non seulement de la police, mais également de toutes les forces de l'ordre (gardes côtes, personnels pénitentiaires, pompiers, etc.).

« De manière générale, le public a l'impression que la police cherche à couvrir, à cacher les infractions commises par la police, qu'elle ne cherche pas à mener des enquêtes sur les agissements de la police. Le fait que nous avons la possibilité d'avoir un droit de regard sur chaque enquête qui concerne la police a permis d'augmenter la confiance, de la part du public, dans la police, et dans la procédure elle-même. » (Andreas Pottakis)

En 1997, l'Ombud grec a commencé à traiter les plaintes relatives aux fautes commises par les forces de l'ordre. Celui-ci pouvait formuler des recommandations, rédiger des rapports, et représentait l'institution de médiation en Grèce.

En 2016, le gouvernement et le Parlement ont voté une nouvelle législation afin d'accorder à l'Ombud une série de compétences supplémentaires qui lui permettent à présent de jouer le rôle d'un véritable mécanisme externe de contrôle indépendant, détenant tous les outils pour mener une enquête et une procédure judiciaire efficace impliquant des forces de l'ordre.

En 2020, le statut de l'Ombud a été modifié, avec le soutien du Conseil de l'Europe.

Charlotte Storgaard

Autorité indépendante de plaintes contre la police, membre d'IPCAN, Danemark

Dès les années 1970, un débat a émergé au Danemark concernant la garantie que les plaintes visant les forces de police soient traitées efficacement et de manière aussi impartiale que possible. C'est en 2006 que le ministre de la Justice danois a décidé de créer un comité chargé d'examiner les méthodes

existantes de traitement des plaintes contre la police, en raison de plusieurs affaires graves, notamment des coups de feu impliquant la police.

Lors des débats, il a surtout été mis en avant qu'en raison de la spécificité du système danois, la police était à la fois juge et partie dans le cadre des enquêtes impliquant les forces de l'ordre. En effet, les services de police et les services du procureur sont deux branches d'une même organisation, or le parquet était chargé d'enquêter sur les plaintes déposées à l'encontre de la police.

Ainsi, en 2009, le comité a rédigé un rapport, dans lequel la majorité des membres qui le composait recommandait de modifier le système de contrôle des forces de police existant.

Par la suite, l'Autorité indépendante de plaintes contre la police a été établie par l'Act No. 404 du 21 avril 2010, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Cette autorité est chargée de traiter les plaintes et d'enquêter sur les violations et délits commis par les forces de police, ainsi que le recours à la force ayant entraîné la mort ou des blessures graves.

Marie Anderson

Police Ombudsman pour l'Irlande du Nord, membre d'IPCAN, Irlande du Nord

En Irlande du Nord, la création d'une autorité de contrôle de la police est en lien avec l'histoire de la région, et en particulier les troubles ayant eu lieu depuis 1969 en Irlande. La principale difficulté était le manque de confiance de la communauté envers ce qui était la Police royale de l'Ulster, notamment en raison de nombreux assassinats et d'autres incidents tragiques.

Ces événements ont mené à la création du Police Ombudsman en 2000, organisme externe indépendant de contrôle des forces de police. Auparavant, les enquêtes concernant les plaintes contre la police étaient menées par d'autres agents de police.

Cet organisme traite toutes les plaintes contre la police, l'Agence nationale du crime, la police internationale et la police aux frontières, mais également contre les paramilitaires. Cette compétence est due notamment aux échecs des institutions précédentes et à l'histoire de l'Irlande du Nord, où il existait des problématiques particulières entre la police et le paramilitaire par le passé.

Au titre de son indépendance, le Police Ombudsman peut enquêter sur les événements passés, comme les assassinats.

b. État des lieux de l'indépendance des mécanismes de contrôle et bonnes pratiques

Tout d'abord, l'Ombud grec est une autorité constitutionnelle. Ce mandat constitutionnel est indispensable à l'indépendance d'un mécanisme externe de contrôle, car il lui confère une indépendance de fonctionnement, de ressources et de personnel. L'Ombud est nommé par le Parlement à la majorité qualifiée. Cependant, cette majorité a été réduite lors de la dernière révision constitutionnelle.

L'Autorité indépendante de plaintes contre la police danoise est indépendante du ministère de la Justice, du procureur de l'État et de la police. L'organisme est gouverné par le Conseil des plaintes de la police, présidé par un magistrat et composé, entre autres, d'un avocat. Ce Conseil des plaintes établit les règles applicables dans les procédures devant l'Autorité.

L'Ombudsman pour la police d'Irlande du Nord quant à lui, est nommé par la Reine, sur recommandation du Premier ministre, et non par l'assemblée locale d'Irlande du Nord, malgré les suggestions de Marie Anderson. L'Ombudsman fait partie du ministère de la Justice, et doit présenter un rapport annuel à ce dernier.

« Je crois qu'il est important qu'il y ait redevabilité, un principe de redevabilité, mais je pense que je devrais avoir des liens plus étroits avec l'Assemblée, comme en Grèce, où cette autorité est beaucoup plus liée au Parlement. » (Marie Anderson)

Ainsi, l'Ombud grec est indépendant du pouvoir exécutif. Il ne reçoit aucune instruction, peut mener des procédures disciplinaires et détient des pouvoirs de sanction qu'il exerce de manière indépendante. Il travaille en coopération avec les forces de police grecques, mais de façon séparée. Selon Andreas Pottakis, l'impartialité d'un organe dépend également de la méthodologie appliquée, et l'un des facteurs importants est constitué de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ces décisions servent notamment à l'Ombud afin d'élaborer ses arguments.

L'autorité danoise coopère avec les forces de police. Il y a, par ailleurs, eu un débat interne quant à la qualité d'ancien policier des enquêteurs en matière d'indépendance. Cependant, l'institution a conclu que les compétences professionnelles de ces enquêteurs étaient particulièrement importantes. Néanmoins, l'autorité cherche à trouver des sources de formation indépendantes.

Les services du Police Ombudsman disposent de pouvoirs judiciaires. Ils peuvent, par exemple, arrêter des officiers de police. Preuve de son indépendance, le Police Ombudsman peut s'auto-saisir. Il travaille en coopération avec les autres mécanismes de contrôle, de manière complémentaire.

En matière de transparence, si l'Ombud grec ne communique pas d'informations sur les affaires en cours, en raison de règles de confidentialité, il publie des rapports sur toutes les enquêtes effectuées. Il informe également les forces de l'ordre et le gouvernement de toute infraction et de tout manquement à ses recommandations.

Au Danemark, l'Autorité indépendante émet chaque année un rapport, publié sur son site et transmis au ministère de la Justice et au Parlement.

« Un des facteurs les plus importants par rapport à la confiance et la transparence est, à mon sens, le fait que notre travail est mené d'une manière professionnelle et sérieuse. Il y a un certain nombre d'articles, également, sur des sujets que nous jugeons importants, et nous communiquons au public des dossiers, des informations, sur les plaintes, sur les cas de fautes policières. » (Charlotte Storgaard)

3. Les défis et les perspectives futures pour l'impartialité et l'indépendance des mécanismes de contrôle

a. Les ressources humaines et financières

Andreas Pottakis a fait remarquer que l'une des difficultés relatives à l'indépendance de l'Ombud grec était liée à l'impossibilité pour cette institution de recruter son propre personnel. Ainsi, en raison des plans d'ajustement fiscal, l'Ombud doit appliquer la procédure de recrutement applicable à tout le secteur public.

Il a également fait valoir que les procédures de recrutement prennent beaucoup de temps, impactant de fait la qualité et la quantité du travail produit par l'institution, et donc la perception qu'a le public de celui-ci.

b. Un manque de pouvoir effectif

Il est ressorti des interventions durant la table ronde que les membres d'IPCAN constataient un manque de pouvoirs et de compétences afin de mener à bien leurs missions.

En Grèce, Andreas Pottakis a souligné la nécessité d'enrichir les dispositifs et les pouvoirs dont bénéficie l'Ombud afin qu'il puisse mener à bien des procédures quasi-pénales. Il a cité, par exemple, l'impossibilité d'émettre des ordres de détention, ou bien la nécessité d'avoir un accès sans restriction aux bases de données de la police.

« Aujourd'hui, nous dépendons de la bonne volonté des autorités grecques. On compte énormément sur le niveau de coopération, le niveau de confiance que nous avons dans la police. » (Andreas Pottakis)

Cette dépendance au bon vouloir des autorités policières existe également au Danemark. En effet, l'Autorité indépendante danoise n'a pas le pouvoir d'imposer des sanctions. C'est la Commission nationale de la police qui détient la compétence de décider de sanctions disciplinaires et de les appliquer.

« En général, les services de police respectent les décisions prises par l'autorité indépendante de contrôle, ce qui veut dire qu'il y a un lien important entre les sanctions disciplinaires imposées et les plaintes pertinentes. Si l'opinion est différente sur les sanctions disciplinaires, ça pourrait représenter un obstacle direct pour l'autorité de contrôle indépendante. » (Charlotte Storgaard)

De même, si le Police Ombudsman d'Irlande du Nord peut émettre des recommandations à destination des services du procureur ou du service des normes ou des standards de la police, et initier une procédure pénale, il ne peut lancer de procédures disciplinaires, ni prononcer de sanctions.

L'accès à l'information est également une problématique importante pour les mécanismes de contrôle des forces de sécurité. À ce titre, Marie Anderson a travaillé sur un protocole d'accord portant accès à l'information, afin de bénéficier d'un accès direct aux bases de données de la police, mais également de bénéficier d'une plus grande transparence sur les recommandations émises par l'Ombudsman.

Les impacts des plaintes sur les officiers de police

Massimiliano Mulone

Le séminaire a été l'occasion de présenter les résultats d'une étude menée par Massimiliano Mulone et Rémi Boivin sur les conséquences des plaintes sur les officiers de police, tant sur le plan personnel que professionnel. Cette étude a été menée sur 71 officiers de police qui avaient reçu une plainte dans les cinq années précédant l'étude.

Une polarisation des points de vue

Tout d'abord, l'étude démontre qu'il existe une forte polarisation de la perception des plaintes déposées contre les policiers entre les plaignants et les forces de police, ainsi qu'une perception négative du système de contrôle de la police de toute part. D'une part, les plaignants considèrent qu'une plainte ne sera pas utile, car les policiers vivent dans l'impunité. D'autre part, les policiers considèrent qu'ils sont trop contrôlés, qu'ils reçoivent beaucoup de plaintes frivoles ou malveillantes, et qu'ils sont victimes d'un acharnement « anti-policier ».

Ces perceptions opposées peuvent être expliquées. Si l'on se penche sur les plaintes ayant donné lieu à une sanction, au Québec, seules 20 plaintes sur 1 800 ont donné lieu à une sanction. Cependant, si l'on met en perspective le nombre de plaintes avec le nombre d'officiers de police au Québec, c'est-à-dire 15 000, cela signifie qu'environ 12% des effectifs de police reçoivent une plainte chaque année.

Si la sanction est rare, la plainte est fréquente. Or, l'étude démontre que ces plaintes, bien qu'elles ne mènent pas forcément à une sanction, ont un réel impact. Ainsi, ces plaintes ont un impact modéré

sur environ 7 policiers sur 10 et un impact très important sur un tiers d'entre eux. Ces conséquences sont variées : anxiété, troubles de l'humeur, ressentiment envers l'employeur, dépression majeure, rupture, perte de confiance envers les pairs ou envers l'employeur, remise en cause du métier, rétrogradation, etc.

L'efficacité des plaintes contre les policiers

Au Québec, le Commissaire à la déontologie a pour mission première de protéger le public, mais a aussi comme deuxième mission à son agenda de renforcer les normes professionnelles des policiers. Cependant, les résultats de l'étude ne sont pas positifs.

La grande majorité des policiers disent qu'à la suite d'une plainte, ils n'ont absolument pas changé leur manière de faire. Plus encore, lorsqu'un changement a lieu, celui-ci est décrit comme négatif, s'inscrivant dans le discours du désengagement policier. À ce titre, les policiers considèrent que puisqu'ils ont reçu une plainte, ils interviennent beaucoup moins souvent, dans des situations qui mériteraient pourtant une intervention.

Ce discours peut s'expliquer pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il y a une forte absence de culpabilité, et donc un fort sentiment d'injustice. Ainsi, la très grande majorité des policiers interrogés considèrent que leur intervention n'était pas fautive, même si elle a donné lieu à une plainte, et qu'il y ait eu sanction ou non.

Mais cela va plus loin que l'absence de culpabilité : pour certains policiers, la plainte n'est pas simplement productrice de moins bonnes pratiques policières, elle devient même la preuve du professionnalisme d'un policier.

« La plainte qui devrait pouvoir dire à quelqu'un : « Vous n'avez pas bien agi », en fait, dit aux policiers, et est lue par les policiers comme étant la preuve que, au contraire, ils ont été des très bons policiers, parce qu'ils se sont exposés au risque de recevoir une plainte dans une situation qui méritait une intervention policière, malgré ce risque de la plainte. »

Cette étude met alors en exergue le défi relatif à la légitimité des mécanismes de contrôle des forces de police, et notamment de l'impact de cette légitimité sur l'efficacité de leur action.

III. L'efficacité des mécanismes de contrôle : accomplissements et obstacles

Modération : Mme Sarah Green, Directrice régionale pour le Sud-Est de l'Angleterre, Autorité Indépendante pour la Déontologie de la Police, membre d'IPCAN, Royaume-Uni

- **Mme Irena Ivanovska**, Responsable de la communication et coordination, Conseil européen des syndicats de police
- **Mme Anne-Sophie Simpère**, Chargée de plaidoyer, Programme Libertés, Amnesty International France
- **M. Pavlo Pushkar**, Chef de division, Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme, Direction Générale des droits de l'homme et Etat de droit, Conseil de l'Europe

Le but de cette table ronde était d'interroger les notions d'efficacité et d'efficience des mécanismes externes de contrôle des forces de sécurité, et notamment d'identifier les objectifs en la matière, les moyens pour atteindre ces derniers, mais également les outils d'évaluation et les indicateurs possibles.

Il était intéressant de ne pas inviter uniquement des membres d'IPCAN lors de cette session, afin de disposer des avis d'autres parties prenantes – représentants des policiers, des institutions européennes et d'ONG – sur les travaux et l'efficacité des mécanismes externes.

1. Introduction - Les notions d'efficacité et d'effectivité : Définition et outils de mesure

« Nous demandons un mécanisme de surveillance efficace, car la redevabilité de la police est absolument essentielle si l'on veut défendre les droits de l'Homme. » (Fanny Gallois)

Selon Fanny Gallois, responsable du programme Libertés d'Amnesty International France, *« les mécanismes de contrôle externes sont essentiels, car ils sont mieux équipés pour mener des enquêtes avec objectivité, évitant le type de subjectivité qu'on voit avec des mécanismes internes. On voit souvent que les résultats de leurs enquêtes sont beaucoup plus crédibles que les résultats des enquêtes menées en interne. De manière générale, les mécanismes externes aident à construire la confiance dans la politique ».*

Cependant, pour que ces mécanismes fonctionnent correctement et permettent de renforcer la confiance du public dans les institutions, il faut que ceux-ci présentent certaines garanties et caractéristiques – bien qu'il faille prendre en compte la spécificité des contextes nationaux. Parmi ces garanties, Fanny Gallois mentionne :

- La présence d'une base légale à la création d'un tel mécanisme
- Un mandat clair et visant le contrôle de la police
- Un mandat large incluant l'analyse des politiques
- La possibilité d'analyser les schémas d'abus
- L'accessibilité des mécanismes au public sans obligation de saisir préalablement d'autres organismes
- La possibilité pour ces mécanismes de mener des enquêtes et de participer à la révision des politiques
- Des fonds nécessaires pour assurer leur fonctionnement adéquat

Pavlo Pushkar, Chef de division au Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme (SERVEX), a rappelé que certains de ces critères essentiels ont été fixés par la Cour européenne des droits de l'homme dans des arrêts concernant les enquêtes judiciaires : ressources nécessaires, participation de la victime et publicité des enquêtes.

Mais outre les caractéristiques propres aux enquêtes judiciaires, il est également essentiel de se pencher sur le caractère contraignant ou non-contraignant des décisions émises par les mécanismes externes de contrôle. À ce titre, *« il serait intéressant d'analyser, d'approfondir les conséquences des recommandations ou des décisions contraignantes ou non contraignantes »* (Pavlo Pushkar).

Afin de mesurer l'efficacité des organismes de contrôle externes des forces de police, l'une des solutions peut être de mener une enquête auprès du public. L'Autorité indépendante pour la déontologie de la police (IOPC) a mené une telle enquête, que Sarah Green, Directrice régionale pour le Sud-Est de l'Angleterre, a présenté durant le séminaire.

Dans cette enquête, plusieurs éléments ont été utilisés pour mesurer l'efficacité de l'organisme :

- Le nombre d'enquêtes terminées ;

- Le nombre d'appels réalisés ;
- Le résultat des appels ;
- Le délai de traitement d'une enquête ou d'un appel ;
- Le nombre de dossiers transférés au parquet ;
- Le nombre de dossiers menant à une condamnation ;
- Le nombre de sanctions disciplinaires ;
- Le nombre de recommandations émises et leur sujet ;
- La réaction des forces de police aux recommandations ;
- Le nombre de plaintes déposées contre l'IOPC.

Si, dans les résultats de l'enquête, la majorité du public en Angleterre et au Pays de Galles est satisfait de l'action de l'autorité, les résultats divergent lorsqu'il s'agit de jeunes ou de minorités ethniques, qui témoignent moins de confiance dans l'impartialité de la police, mais aussi de l'organisation.

L'une des questions posées visait à déterminer les éléments permettant une confiance plus importante dans l'action de contrôle effectuée par l'IOPC.

« La réponse la plus fréquente était qu'ils avaient besoin de sentir qu'ils étaient pris au sérieux, qu'ils étaient écoutés et qu'il devait y avoir une procédure de plainte simple et directe et un organisme indépendant pour traiter ces plaintes et que le résultat devait également avoir un impact sur les méthodes de la police et conduire à un changement. Il est moins fréquent que le public souhaite qu'il y ait des preuves de sanction, quoiqu'il y ait de nombreuses personnes dans les minorités ethniques, minorité noire en particulier, qui souhaitent une mise en place de sanctions. » (Sarah Green).

L'IOPC a également réalisé une enquête comparative entre les organismes de contrôle afin de comprendre comment ceux-ci abordaient la question des recommandations. *« Le résultat nous a démontré que certains de nos organismes ne peuvent pas faire de recommandations. Ou peuvent faire des recommandations, mais que nous avons peu de ressources pour mettre en œuvre ces recommandations. »* (Sarah Green)

2. Les obstacles à l'efficacité des mécanismes de contrôle de la police

Afin d'évaluer l'efficacité et de permettre une réflexion sur celle-ci, il était essentiel d'aborder les défis rencontrés par les mécanismes externes des forces de police. Il est ressorti des échanges entre les intervenants plusieurs défis de nature différente.

Tout d'abord, l'une des difficultés majeures constitue le manque de pouvoir des organisations. C'est le cas, notamment, lorsque celles-ci ne peuvent émettre que des recommandations, et n'ont pas de pouvoir de sanction.

« La plupart des recommandations de l'IOPC sont acceptées, ce qui est un bon point de départ. Néanmoins, comme je vous l'ai dit au sujet de nos pouvoirs, nous ne pouvons que faire des recommandations et demander une réponse. La police peut nous répondre : "Merci beaucoup, mais nous n'appliquerons pas vos recommandations." Donc c'est un petit peu frustrant. » (Sarah Green)

En outre, le manque de ressources des mécanismes de contrôle affecte également leur effectivité dans la réalisation de leurs missions. Ce manque de ressources financières et humaines s'inscrit dans un phénomène plus large d'engorgement du système judiciaire, qui a notamment des conséquences sur le délai de traitement des affaires et mène à des procédures extrêmement longues et coûteuses.

Au-delà des deux problématiques du manque de pouvoirs et de ressources des organismes, selon Sarah Green, *« la barrière la plus importante est le fait que les personnes ne déposent pas plainte »*.

« Si les publics n'ont pas confiance dans le système, s'ils ne viennent pas nous dire, s'ils ne viennent pas se plaindre, comment est-ce que l'on va apprendre l'existence de ces violations, de ces comportements ? Il faut créer un environnement où les personnes ont confiance dans le système et vont venir nous voir pour déposer plainte. Et ça devient de plus en plus difficile au fur et à mesure où nous vivons une époque où l'espace de l'information n'est pas réglementé. » (Sarah Green)

« Récemment, on a lancé une opération de police contre des policiers en France qui avaient utilisé la force et qui avaient blessé des personnes. Ces personnes n'ont pas témoigné. Ces victimes n'ont pas témoigné parce qu'elles ont pensé que ce serait inutile. Et c'est quelque chose qui n'est pas rare. Cela montre l'absence de confiance des personnes, en particulier des jeunes, envers la police et envers les institutions de leur pays. S'il y avait un mécanisme indépendant d'enquête qui puisse agir rapidement, qui ait les ressources nécessaires, et si les gens étaient informés de son existence, s'ils lui faisaient confiance, cela permettrait de surmonter au moins une partie de ces obstacles. Mais il faut également qu'il y ait la possibilité de faire avancer les dossiers. Donc, il faut que les recommandations de ces organismes de contrôle soient appliquées. Et c'est la responsabilité de toutes les institutions impliquées : la hiérarchie, le système judiciaire, les institutions politiques, etc. » (Fanny Gallois)

Enfin, l'absence de confiance de la police envers les mécanismes de contrôle représente un défi pour leur efficacité.

« Au fur et à mesure des années, nous avons reçu la compétence, le pouvoir d'obliger les policiers à être entendus. Ce ne sont pas des suspects, ce sont des témoins. Mais néanmoins, nous avons dû obtenir des pouvoirs spéciaux pour pouvoir les forcer, les obliger à nous parler. Bien entendu, la police coopère dans le cas de nombreuses enquêtes, mais il y a quand même quelques cas particuliers où il est très difficile d'inciter la police à témoigner. » (Sarah Green)

3. Renforcer la coopération institutionnelle pour rétablir la confiance

a. Avec les forces de police

« La redevabilité au niveau de la police requiert la participation d'un grand nombre d'acteurs, d'un grand nombre de représentants de la société civile, du gouvernement, des instances policières, et bien d'autres policiers, mais surtout la police elle-même. » (Irena Ivanovska)

Du point de vue du Conseil européen des syndicats policiers, représenté lors du séminaire par Irena Ivanovska, les mécanismes de contrôle des forces de police font partie intégrante du système législatif et réglementaire qui permet d'exercer et de défendre ses droits.

Cependant, pour établir un mécanisme adéquat et une véritable confiance, un système de formation des forces de l'ordre doit prévaloir.

« Le but est d'avoir des mécanismes externes qui ont une influence positive sur les mécanismes internes. Mais, pour que tout cela marche, les policiers, les forces de police doivent être bien orientés et formés d'une manière très professionnelle, avoir des conditions de travail adéquates. » (Irena Ivanovska)

Dans le cadre de ses missions, il est primordial, selon Irena Ivanovska, que la police coopère avec les institutions, mais également avec toutes les parties prenantes appropriées : le parquet, les autorités locales, les ONG, les institutions de protection des droits de l'homme, les syndicats de police, etc. Cette coopération permet d'améliorer le fonctionnement des forces de police, et de surmonter les problèmes découlant des opérations de police. Par exemple, cela peut permettre de proposer une modification législative.

« La coopération institutionnelle entre toutes les parties prenantes, c'est le moteur du changement, des changements dans la société. En revanche, s'il n'y a pas de soutien institutionnel, s'il n'y a pas de coordination, en fin de compte, nous allons nous retrouver avec des solutions improvisées et isolées qui ne mèneront pas à un changement bénéfique. » (Irena Ivanovska)

b. Avec la société civile

La société civile, et notamment les ONG, ici représentées par Amnesty International France, jouent un rôle essentiel dans le cadre du contrôle des forces de sécurité.

Selon Fanny Gallois, les ONG ont deux façons principales de contribuer à ce contrôle :

- D'une part, en surveillant et en documentant les pratiques policières (collecte d'informations, rédaction de rapports, éducation du public sur les violations des droits de l'homme, interpellation des gouvernements et des institutions, intervention devant les juridictions) ;
- D'autre part, un travail de plaidoyer afin d'inciter la police à être redevable et pour que soient mises en place des enquêtes sur les violations des droits de l'homme commises par les forces de l'ordre.

c. Avec le Conseil de l'Europe

Le SERVEX a pour mission d'aider les Etats membres et le Comité des ministres à exécuter les jugements de la Cour européenne des droits de l'homme, et notamment à identifier les mesures qui pourraient être adoptées dans le sens des jugements prononcés.

« C'est un processus souple et qui regarde également vers l'avenir. Parce que, si l'on prend des événements qui se sont passés il y a un certain temps, l'État a pour obligation, dans le cadre de la Convention, que ces faits ne se reproduisent pas. Et il doit donc établir un système qui permettra d'empêcher des violations similaires à l'avenir. » (Pavlo Pushkar)

Dans ce cadre, l'une des recommandations du SERVEX à l'égard d'un Etat membre condamné par la Cour européenne des droits de l'homme peut être la création d'un organe externe. Ainsi, Pavlo Pushkar a donné l'exemple de la surveillance effectuée dans le cadre de l'affaire *Identoba et autres c. Géorgie*⁸. Le débat portait sur les actions de la police, et notamment des attaques homophobes, durant des manifestations. Le SERVEX a demandé la mise en place d'un organe d'enquête spécialisé.

« [...] Le rôle de contrôle des institutions ou des organes nationaux des droits de l'Homme a été valorisé dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme. » (Pavlo Pushkar)

Pour le Conseil de l'Europe, l'existence de mécanismes nationaux de contrôle est également importante, car elle permet de faciliter l'analyse des pratiques et des politiques dans un Etat. En effet, « les statistiques, la recherche dans les pratiques des polices, qui sont le fruit des travaux des partenaires régionaux et nationaux, sont très utiles et peuvent contribuer à améliorer les pratiques chez les membres ». Les recommandations émises par ces mécanismes peuvent également constituer des indicateurs.

⁸ CEDH, *Identoba et autres c. Géorgie*, n°73235/12, 12 août 2015.

En outre, Pavlo Pushkar a rappelé qu'au titre de la règle n°9 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables⁹, un organisme comme IPCAN avait la possibilité de saisir le Comité des ministres, afin de soumettre des recommandations.

4. Transparence et accessibilité des données : un double enjeu pour les forces de police et les mécanismes de contrôle

Il est essentiel pour les mécanismes de contrôle de disposer d'informations et de données précises, complètes et accessibles sur le comportement et les pratiques de la police. À titre d'exemple, l'IOPC dispose de l'accès aux données relatives aux interpellations et aux fouilles, ou bien aux résultats des enquêtes.

Il est donc essentiel que les mécanismes de contrôle de la police disposent de données afin de juger du comportement et de la performance des services de police, mais également qu'ils en produisent eux même afin d'évaluer leur propre efficacité.

« L'existence de ces données est importante, mais ce qui est aussi important, c'est l'accessibilité à ces informations par le public. » (Sarah Green)

Par ailleurs, Pavlo Pushkar et Sarah Green ont également mentionné l'importance de la circulation des informations et des bonnes pratiques. À ce titre, le Comité des ministres est un mécanisme qui permet aux forces de police de partager les bonnes pratiques et les bonnes méthodologies, et de nombreuses informations sont disponibles en ligne.

« Nous avons des bulletins d'information où nous parlons des situations où la police a particulièrement bien agi, où la police a obtenu de très bons résultats, où la méthodologie a été très utile. Donc, on fait bien plus qu'identifier les abus. Malheureusement, les médias ne nous suivent pas forcément. » (Sarah Green)

5. Aller au-delà de la responsabilité individuelle : l'approche systémique face aux problématiques structurelles

« S'il y a une violation, une exception qui est une violation qui n'est pas répétée, ce type de violation est plus facile de résoudre au niveau national. Mais, nous avons un nombre de cas où la Cour a établi que la violation, le comportement lié à ces violations, les abus, les mauvais traitements, ainsi que d'autres formes d'abus qui sont liés aux violations de divers droits, ces types de violations ont des raisons systémiques. » (Pavlo Pushkar)

Pavlo Pushkar a insisté sur le rôle essentiel des mécanismes de contrôle internationaux, tels que le Comité des ministres, dans l'identification des problématiques systémiques et la recherche de solutions afin de les combattre.

« Si l'on prend l'approche systémique par rapport à l'approche au cas par cas, il est essentiel de faire en sorte que les policiers soient redevables de leurs actions pour éviter de nouvelles violations. Mais il faut aller au-delà de la responsabilité individuelle. » (Fanny Gallois)

Ainsi, il est important que les mécanismes nationaux externes de contrôle de la police puissent également analyser les problématiques systémiques, les pratiques de la police, et les causes ayant mené à

⁹ Comité des ministres, Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, adoptées le 10 mai 2006, lors de la 964^{ème} réunion des Délégués des Ministres et amendées le 18 janvier 2017, lors de la 1275^{ème} réunion des Délégués des Ministres.

la commission d'une infraction, afin de leur permettre d'émettre des recommandations appropriées pour améliorer efficacement le comportement des forces de l'ordre.

Dans cette perspective, Sarah Green a donné l'exemple des « super plaintes », déposées par la société civile, que peut recevoir l'IOPC et qui permettent de mieux déceler et appréhender les problèmes systémiques que les plaintes individuelles. Ces plaintes se basent sur le grand nombre de plaintes déposées pour différentes violations.

Clôture

- Justice **Mary Ellen Ring**, présidente de la commission de l'Ombudsman de la Garda Síochána d'Irlande

L'étude des différentes missions et paramètres des mécanismes nationaux externes de contrôle de la police a permis d'aborder le nécessaire maintien de leur impartialité face aux services de police dans les différents pays. Les résultats de l'enquête POLDEM ont bien souligné les différences entre ces organisations, mais surtout l'importance qu'elles bénéficient de ressources financières suffisantes et de personnel suffisant pour pouvoir mener à bien leurs différents mandats, car le manque de capacité d'un organisme nuit à sa confiance auprès de la société.

« En Irlande, nous avons plus de 14 000 policiers et l'Ombudsman de la Garda ne dispose que de 42 enquêteurs. Nous avons un budget d'un peu plus de 11 millions d'euros, tandis que les services de la police ont un budget de 17 millions. Le financement des organismes qui traitent des plaintes contre la police doit être financé de manière harmonisée en Europe. »

Concernant les différentes méthodes de nomination du médiateur, les membres d'IPCAN, quelle que soit la façon dont ils sont nommés, œuvrent en faveur de leur indépendance. Cependant, pour certains, de nombreux défis sont encore à relever : incapacité à recruter son propre personnel, processus de recrutement trop long, défi lié à l'accès aux informations détenus par la police, questions liées à la possibilité d'enquêter.

De même, l'importance d'inclure la police dans les discussions sur les mécanismes de contrôle efficaces, doit être reconnue. Leurs enquêtes et leurs processus démontrent, la plupart du temps, que la police applique les normes et suit des bonnes pratiques. Les mécanismes indépendants peuvent assister, aider, aux instances de la police et aux instances de contrôle de la police qui, souvent, cherchent à améliorer leurs pratiques.

Enfin, le travail de la Cour européenne des droits de l'homme permet d'éclaircir la situation juridique et légale, et fournit les sources nécessaires pour créer de bonnes procédures, et soutenir de façon indirecte les transformations que les mécanismes de contrôle cherchent depuis longtemps auprès de leurs institutions nationales. La Cour est ainsi un allié important pour les mécanismes d'enquête.

« Nous espérons que les activités de la police pourront passer au-delà des contrôles de la société. »

IPCAN

INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS
• AUTHORITIES' NETWORK •
