



Le « rôle des organismes indépendants en matière de déontologie de la sécurité »

Compte rendu du séminaire du 27 et 28 mai 2013

Intervenants :

- *M. Claude SIMARD, Commissaire à la déontologie (Québec)*
- *M. Nicholas LONG de l'IPCC - Independent Police Complaints Commission (Angleterre et Pays de Galles)*
- *Mme Kirsten DYRMAN, directrice de l'IPCA - Independent police complaints authority (Danemark)*
- *M. Emile DEJEHANSART, magistrat, membre du Comité P de Belgique.*
- *Mme Carmel FOLEY, Commissaire au sein de la Garda Síochána Ombudsman Commission (Irlande)*
- *M. Jaanus KONZA, conseiller auprès du Chancellor of Justice (Estonie)*
- *Mme Carmen MARIN, conseillère technique auprès du Defensor del Pueblo (Espagne)*
- *M. Fabrice KELLENS, secrétaire exécutif adjoint du CPT (Comité européen pour la prévention de la torture)*

Thématique 1 : Sanctions disciplinaires

Propos introductif de Mme Françoise MOTHES

Intervention de M. Claude SIMARD : « Le Commissaire à la déontologie policière au Québec »

Les comportements des policiers québécois jugés dérogatoires au Code de déontologie du Québec peuvent donner lieu aux sanctions suivantes :

- avertissement,
- réprimande,
- blâme
- suspension, avec 60 jours au plus sans traitement,
- rétrogradation,
- destitution ou période d'inhabilité pour agir de 5 ans au plus, en cas de démission, prise de retraite ou congédiement.

Ces sanctions sont prononcées par le Comité de déontologie, qui est l'organe juridictionnel saisi par le Commissaire à la déontologie policière du Québec.

Le Commissaire à la déontologie policière du Québec reçoit et examine les plaintes formulées par toute personne à l'encontre des policiers, agents de protection de la faune, constables spéciaux, contrôleurs routiers et enquêteurs de l'UPAC (unité permanente anti-corruption).

Il ne traite pas du disciplinaire (conflits des policiers avec leur hiérarchie), qui est laissé à l'interne. M. Claude SIMARD précise qu'il y a beaucoup de profilage racial au Québec et que nombre de saisines concernent le sujet.

Les plaignants peuvent porter plainte dans un délai d'un an à compter de la date de l'évènement ou de la connaissance de l'évènement donnant lieu à la plainte.

Après avoir accusé réception de sa plainte dans les 5 jours, le Commissaire procède à une analyse préliminaire de celle-ci puis, dans les 40 jours, informe le plaignant des suites données à sa plainte.

Plusieurs orientations sont possibles :

- rejet de la plainte, si elle ne remplit pas les conditions de recevabilité ;
- procédure de conciliation. La conciliation est la règle sauf pour les dossiers dits d'intérêt public (avec décès ou blessures graves infligées à la personne, ou concernant des situations où la confiance du public est gravement mise en cause). En cas d'échec de la conciliation, le dossier peut être envoyé en enquête ou clôturé ;
- saisine du corps de police approprié si le Commissaire estime qu'une infraction criminelle a été commise ;
- enquête (dossier d'intérêt public). A l'issue des investigations, si la plainte s'avère non fondée en droit, frivole ou vexatoire, elle est rejetée. Si au contraire la plainte est fondée, le Commissaire peut citer le policier devant le Comité de Déontologie ou transmettre le dossier au Directeur des poursuites criminelles ou pénales.

Les audiences du Comité de déontologique sont publiques et ses jugements sont susceptibles d'appel.

En cas d'enquête criminelle sur les mêmes faits, le Commissaire va surseoir à son enquête et ne la reprendra qu'à l'issue de l'enquête criminelle. En cas de condamnation pénale, le Commissaire peut

se dispenser d'effectuer des investigations, et se contenter, lors de l'audience du Comité, de déposer le jugement pénal, qui vaudra à la fois enquête et preuve du comportement dérogatoire.

Le Commissaire est chargé de veiller à l'application des sanctions disciplinaires infligées par le Comité. Tous les corps de police collaborent sans difficultés à l'application de ces sanctions, y compris les syndicats policiers. Le policier est représenté, étant souligné que dans la plupart des cas, l'avocat du policier est choisi par le syndicat et payé par l'employeur.

Un policier peut demander que sa conduite soit excusée :

- dans le délai de 2 ans après l'exécution d'un avertissement, une réprimande ou un blâme.
- dans le délai de 3 ans après l'exécution d'une suspension ou rétrogradation.

Les requêtes en excuse ne sont pas possibles pour les actes ayant conduit à une sanction de destitution et de congédiement.

D'un point de vue statistique :

- 60% des plaintes reçues par le Commissaire à la déontologie policière du Québec sont rejetées dès l'examen préliminaire,
- 721 conciliations ont été décrétées pour 2011/2012 et près de 80% des conciliations réussissent.
- 148 dossiers ont fait l'objet de la procédure dite « d'enquête » en 2011/2012.

Le Code de déontologie du Québec (CDQ) contient des obligations similaires à celles auxquelles sont soumis les policiers et gendarmes français, notamment (liste non exhaustive) :

- l'obligation de probité (article 8 du CDQ)
- l'exigence de discernement dans l'utilisation des armes et toute autre pièce d'équipement (article 11)
- l'obligation d'impartialité (article 9).

Le policier québécois est également tenu de se comporter de manière à préserver la confiance et la considération que requiert sa fonction (article 5 du CDQ). Ainsi, le policier ne doit pas se comporter de manière discriminatoire ou irrespectueuse, tout comme il ne doit pas omettre ou refuser de s'identifier par un document officiel alors qu'une personne lui en fait la demande (ce dernier point soulève une difficulté puisqu'il n'existe pas d'obligation de porter un document officiel).

De même, le policier doit éviter toute forme d'abus d'autorité telles que les menaces ou intimidations (article 6 du CDQ), respecter l'autorité de la loi et des tribunaux (article 7 du CDQ), exercer les droits de toute personne placée sous sa garde et éviter de lui montrer de la complaisance (article 10)

Débat : M. Nicholas LONG indique que l'IPCC est malheureusement perçue comme un ennemi par les forces de police et les syndicats anglais et gallois. Selon lui, le système de l'IPCC n'est, pour l'heure, pas satisfaisant et M. LONG milite pour accroître davantage l'évaluation des policiers au regard de leurs performances professionnelles. M. LONG a également plaidé pour l'identification des policiers à Londres, actuellement en place.

Mme Kirsten DYRMAN, intervient pour indiquer qu'il existe une bonne collaboration des services de police danois sur les sanctions et que le Commissaire décide de la mesure disciplinaire sur la base de l'avis de l'IPCA qui est un organe totalement indépendant.

M. Emile DEJEHANSART intervient pour préciser qu'en Belgique, le Comité P doit se prononcer dans les 6 mois de la réclamation, quel que soit le moment de son dépôt. Par ailleurs, le Comité P,

contrairement au Québec, n'attend que très exceptionnellement le jugement pour rendre sa sanction disciplinaire. Enfin en Belgique, la loi disciplinaire prévoit l'effacement du dossier des deux sanctions les plus légères après un an. Pour les 5 sanctions les plus lourdes, l'effacement n'est effectué que sur demande.

Dans la continuité de la dernière intervention, Mme Carmin MARIN précise que le Defensor del pueblo a reçu 163 plaintes en 2012 concernant le comportement des forces de sécurité espagnoles (garde civile et police nationale des 800 municipalités espagnoles) et que l'article 17 de la loi organique impose au Defensor del pueblo de surseoir à son enquête en cas de procédure juridictionnelle. Le Defensor demande alors à l'administration qu'elle lance une procédure disciplinaire. Si, à l'issue de la procédure, la mauvaise conduite du policier est avérée, des sanctions sont prises.

Thématique 2 : Modes alternatifs de résolution des litiges entre les citoyens

Propos introductif de Benoît NARBEY, chef du pôle déontologie de la sécurité du DDD.

Interventions de Mme Carmel FOLEY (Irlande), de Mme Nathalie LE THANH DIBBA (Genève) et de M. Nicholas LONG (Angleterre et Pays de Galles)

En Irlande, la « résolution informelle » est appliquée pour les cas les moins graves (telles que de simples malentendus). Environ 2000 plaintes par an sont reçues par l'institution irlandaise, dont 1/3 sont hors compétence. Parmi les 2/3 restants, la moitié concerne des comportements criminels et l'autre moitié des problèmes de disciplines sérieux ou mineurs.

Les agents irlandais sont réfractaires à la médiation. En réponse à une proposition de médiation, ils préfèrent souvent prendre le risque d'une sanction disciplinaire et que la preuve de leur mauvais comportement soit démontrée. Voilà pourquoi l'équipe en charge de la médiation au sein de l'institution (environ 80 personnes) s'attache à promouvoir la résolution informelle aux syndicats de police et aux policiers au cours de leur formation. L'Ombudsman Commission a donc milité auprès du ministre compétent afin qu'il soit imposé aux policiers de participer a minima à une séance de résolution informelle, à défaut de leur en interdire le refus. Malheureusement, le ministre n'y serait pas favorable.

Mme LE THANH DIBBA a axé son propos sur le projet de loi, actuellement à l'étude, qui vise à transformer le Commissariat à la déontologie de la police et du personnel pénitentiaire de Genève en un organe de médiation.

Plusieurs constats ont conduit à ce projet de loi :

1. La limite de l'efficacité du Commissariat. Afin de parer l'attitude défensive des forces de police vis-à-vis du Commissariat, plusieurs réunions ont eu lieu entre les autorités de police et le Commissariat. Un rapport de confiance s'est établi, cependant, il a eu un prix car l'action du commissariat est très circonscrite. D'une part, ce sont les forces de police qui trient les documents qu'elles transmettent au Commissariat. D'autre part, le Commissariat souffre d'une indépendance très relative, tant en terme de temps que de moyens : en termes de moyens, le Commissariat est contraint de mandater l'IGS pour conduire les enquêtes. En termes de temps, dès lors qu'il existe une procédure pénale sur les mêmes faits, l'institution ne peut intervenir et n'est jamais informée des sanctions disciplinaires prises.

2. le Commissariat souffre d'un manque de visibilité auprès des citoyens, l'institution étant très peu connue (à cause de son nom et de l'absence de lien vers un site internet)
3. le Commissariat ne traite pas de déontologie, qui intéresse le champ disciplinaire.

La médiation présente des avantages, à tous points de vue. En premier lieu, au niveau des personnes, elle offre un mode de réparation et le sentiment d'avoir été entendu et permet au policier d'être mieux compris dans son action. En second lieu, au niveau de l'institution policière, la médiation donne des informations sur la manière dont l'action policière est perçue par le public et peut également constituer un outil de gestion de ses pratiques professionnelles.

Mme LE THANH DIBBA note toutefois deux points de vigilance : la médiation ne doit pas devenir une alternative à la procédure judiciaire pour les dossiers dans lesquels il y aurait un manque de preuve. De plus, le contexte policier rend difficile la médiation : en effet, comment un policier pourrait-il se sentir libre d'avouer un acte qu'il sait par ailleurs punissable ?

Le projet de loi actuellement à l'étude fait suite au rapport Annoni rendu en décembre 2012 par un groupe de travail qui avait été constitué en 2011. Ce groupe milite pour davantage de médiation (à différencier de la conciliation, la médiation ayant pour but de rétablir le contact entre la police et le citoyen). Le terme d'« organe de médiation » de la police a été préféré à celui de délégué à la déontologie afin de ne pas circonscrire la nature des affaires. Le groupe de travail a préconisé que seules les doléances soient traitées en médiation, c'est-à-dire les réclamations portant sur des interventions qui n'appellent pas réparation ou punition, donc tout ce qui ne relève pas du pénal. Lorsque les faits sont pénalement ou disciplinairement répréhensibles, la demande serait requalifiée et transmise au procureur.

En définitive, il s'agirait d'un modèle hybride, un ombudsman qui aurait à la fois pour mission de gérer les conflits avec l'administration et d'émettre des recommandations.

Concernant l'Angleterre et le Pays de Galles, la loi qui régit l'IPCC ne prévoit pas de « médiation » mais recommande une résolution locale et appropriée, en temps et en heure, des plaintes des citoyens à l'encontre des forces de police.

Il existe 43 unités de police locales dirigées de manière autonome. La qualité de la résolution locale varie selon l'unité de police concernée. A l'issue de ces enquêtes, le plaignant peut exercer un recours auprès de l'IPCC pour se plaindre, non pas du résultat de la résolution locale, mais uniquement de la manière dont elle a été menée.

L'IPCC a reçu 30134 plaintes en 2012 (soit 9% de plus qu'en 2011). 27% de ces plaintes ont été traitées en résolution locale, sur une durée moyenne de 55 jours ouvrables. M. Nicolas LONG estime qu'un délai moyen de traitement raisonnable serait de 20 jours ouvrables (soit un mois calendaire).

En dehors de ce mode d'enquête locale, il existe dans chaque district, des citoyens élus pour résoudre les problèmes locaux. Ces citoyens, qui ont démontré une gestion efficace des problèmes locaux, plaident pour un accroissement de leurs pouvoirs en matière de médiation et pourraient être utilisés comme nouveaux acteurs dans les litiges opposant les policiers et citoyens.

Les réflexions menées actuellement autour de l'IPCC concernent la notion de plainte en elle-même (beaucoup de réclamations ne comportent pas le mot) et les nouveaux outils utilisables dans les enquêtes, tels que les blogs ou twitter, qui ont prouvé leur efficacité notamment à la télévision pour résoudre des litiges commerciaux.

Débat :

M. Claude SIMARD intervient pour préciser la procédure de conciliation au Québec : le conciliateur prend d'abord contact avec le réclamant pour jauger sa personnalité et juger s'il s'agit, ou non, d'une réclamation malveillante. Cette première démarche peut, dans certains cas, aboutir à un désistement. Il prend ensuite contact avec le policier, plus souvent d'ailleurs avec son syndicat. Les deux parties sont d'abord rencontrées séparément par le conciliateur puis lors d'un rendez-vous commun. Le plaignant peut s'opposer à une conciliation en exposant ses motifs à la Commission (par exemple parce qu'il souhaite que le dossier soit traité en enquête). S'agissant du policier, il ne peut pas refuser la conciliation mais c'est seulement en principe car il n'existe pas de sanction pénale au défaut de présentation d'un policier à une conciliation. En pratique, lorsque tel est le cas, le Commissaire a deux choix : il peut fermer le dossier et l'envoyer en enquête, ou il peut citer le policier devant le Comité de déontologie, qui n'aura pas d'autre choix que de comparaître. Un policier québécois qui fait l'objet de plaintes en cours est écarté du processus de promotion. De ce point de vue, la conciliation présente l'avantage d'être un mode rapide de règlement.

Par ailleurs, une conciliation laisse moins de traces dans le dossier d'un policier qu'une sanction. Tous les dossiers ne remplissent pas les conditions pour aller en conciliation. Ainsi les dossiers les plus graves (dans lesquels il a notamment été fait usage de la force) ne vont pas en conciliation. La formule de règlement peut consister en une reconnaissance partielle ou totale de responsabilité. Certains policiers peuvent refuser la formule de règlement intervenue de peur qu'elle ne soit utilisée contre eux. Cette crainte est infondée selon M. SIMARD car tout ce qui se dit en conciliation est confidentiel. Sauf en cas de parjure, les éléments de langage d'une conciliation ne peuvent pas être utilisés contre le policier. Le but de la conciliation n'est pas de prendre des sanctions mais d'amener le citoyen et le policier sur un pied d'égalité. Ainsi, par exemple, le policier ne doit pas venir armé ou en tenue. Si, au-delà de la conciliation, le plaignant souhaite être également dédommagé du préjudice subi, il sera orienté vers les services de police. Sans dévoiler le contenu du règlement, le plaignant pourra s'en prévaloir auprès des autorités de police lesquelles, en règle générale, se tourneront vers le policier pour avoir confirmation de l'existence d'une conciliation.

Au Danemark, la résolution locale existe aussi. En 2012, 40% des plaintes reçues par l'institution danoise ont fait l'objet d'une résolution locale, sans audition du policier.

M. DEJEHANSART soulève la question de la protection des réclamants qui se trouveraient en danger suite à la dénonciation d'un comportement policier. Il indique que cette question n'est pas réglée en Belgique.

M. Nicholas LONG répond qu'il existe en Grande Bretagne un système pour protéger les « whistleblowers » (« lanceurs d'alerte »), qui ont à disposition dans les bâtiments publics une ligne téléphonique gratuite directement reliée aux services d'intelligence du gouvernement. Toutefois, peu d'appels y sont émis (entre 20 et 30 par an).

Thématique 3 : Les palpations et fouilles

Propos introductif de Benoît NARBÉY

Interventions de M. Jaanus KONZA (Estonie), et de Mmes Carmen MARIN (Espagne)

Selon la loi estonienne, la fouille est une mesure préventive, qui a pour but de protéger les policiers des éventuelles atteintes à leur sécurité. Le policier évalue lui-même le risque d'atteinte.

Les fouilles, à corps ou de cellule, sont des pratiques courantes dans les centres de détention estoniens.

Les personnes détenues sont fouillées notamment lors de leur admission au centre de détention et, de manière générale, à chaque fois qu'elles quittent leurs cellules (extractions, visites au parloir...). Les fouilles sont réalisées par du personnel pénitentiaire du même sexe que la personne détenue. En Espagne, les fouilles peuvent intervenir dans le cadre du maintien de l'ordre, lors d'une garde à vue ou en centre de détention.

S'agissant du maintien de l'ordre, les policiers sont autorisés à pratiquer des fouilles par palpation sur les personnes dans les lieux publics, par exemple au cours de contrôles d'identité, ou sur la route, afin de rechercher des éléments dissimulés. La procédure est strictement encadrée : les policiers doivent soupçonner une infraction et trouver l'endroit le plus discret possible pour réaliser la fouille. Des fouilles par palpation peuvent également être pratiquées à l'arrivée au commissariat des personnes gardées à vue. La garde à vue pratiquée en Espagne ne peut excéder 72h, période à l'issue de laquelle la personne est soit libérée ou soit citée à comparaître. Dès le début de la mesure, la personne gardée à vue se voit notifier ses droits.

Le Defensor del Pueblo peut effectuer des visites dans les lieux de détention. Les fouilles réalisées en centre de détention sont encadrées aussi strictement que celles pratiquées dans le cadre du maintien de l'ordre. A leur arrivée en centre de détention, les personnes détenues sont informées de leurs droits et doivent bénéficier d'un examen médical dans les 24 heures de leur arrivée. Elles remettent leurs effets personnels aux surveillants pénitentiaires qui en établissent une liste. Il n'est pas rare que des détenus se plaignent auprès du Defensor del Pueblo de ne pas avoir récupéré l'intégralité de leurs effets personnels lorsque ceux-ci leur sont restitués.

Les personnes détenues sont fouillées et leurs cellules également.

Les détenus peuvent faire l'objet d'une fouille à nu et/ou de fouilles radiologiques c'est-à-dire par rayons X. S'agissant des fouilles à nu, elles sont décidées par le directeur du centre de détention. Une veste est remise à la personne détenue à l'occasion de cette fouille, qui doit être actée sur un registre, sur lequel doivent également apparaître les motifs de la mesure. La fouille à nu consiste en une investigation visuelle des parties intimes de la personne détenue, sans contact physique. Elle est obligatoirement effectuée par une personne du même sexe, à l'abri des regards.

S'agissant des fouilles radiologiques, elles se font sur autorisation judiciaire (le directeur du centre doit adresser une demande au tribunal compétent) et ne peuvent être pratiquées que par des médecins. La présence d'un avocat n'est pas obligatoire.

Les mineurs en détention peuvent également faire l'objet de fouilles. Dès leur arrivée, les mineurs doivent remettre au personnel de sécurité les objets interdits au sein du centre. Ces objets sont ensuite remis aux familles contre reçu ou conservés dans une pièce du centre. Les chambres des mineurs peuvent faire l'objet de fouilles aléatoires par le personnel de sécurité, toujours en présence du mineur. Les mineurs peuvent faire l'objet de fouilles à nu, mais de 14 à 18 ans les fouilles par palpation uniquement sont autorisées. Elles doivent obligatoirement être effectuées par du personnel de même sexe, avoir été préalablement autorisées par le directeur du centre de détention et être notées sur un registre avec mention du motif ayant conduit à la mesure. Les tribunaux compétents doivent être informés de la fouille. Ces fouilles sont effectuées en présence de l'éducateur qui suit le mineur. Le Defensor del Pueblo reçoit peu de plaintes concernant des fouilles sur mineur.

Débat :

Mme DYRMAN précise que les fouilles au Danemark sont pratiquées en cas de suspicion d'une infraction. Elles peuvent également intervenir en dehors de ce contexte, dans des lieux de détention d'armes.

L'intervenant de l'IPCC indique que les fouilles peuvent être faites sur demande de la hiérarchie par les policiers anglais et gallois mais uniquement sur un temps et un lieu donné (par exemple lors de manifestations où il y a un fort risque de violences).

M. Fabrice KELLENS clôture le débat en rappelant certaines des recommandations du CPT en matière de fouille et/ou de détention :

- toute fouille de cellule devrait être effectuée en présence du détenu
- l'évaluation du risque ne devrait pas être faite en fonction de la nature de l'infraction pour laquelle un détenu a été condamné
- les fouilles corporelles ne devraient pas être faites par un médecin de l'hôpital mais par un médecin extérieur
- les fouilles de rue devraient être faites en demandant à la personne de soulever le haut puis le bas de ses vêtements
- il existe 3 périodes de risque important de suicide dans la vie d'un détenu : l'arrivée, la libération et la présentation devant les tribunaux. Le nombre élevé de suicides en détention rencontrés dans beaucoup de pays européens soulève la question de l'examen psychiatrique du détenu par un médecin, plus particulièrement lors de son arrivée en détention.

Thématique 4 : L'utilisation des moyens de force intermédiaire (flashball et taser)

Propos introductif de Françoise MOTHEs

Interventions de Mme Carmen MARIN (Espagne) et de M. LONG (Angleterre et Pays de Galles^o)

Les moyens de force utilisés par les forces de sécurité espagnoles sont les armes à feu, les balles en caoutchouc, les matraques.

Le Defensor del Pueblo a été saisi de nombreuses plaintes concernant l'utilisation des moyens de force intermédiaire, plaintes souvent accompagnées d'enregistrements vidéo. Il a donc formulé des recommandations, notamment s'agissant de l'encadrement des manifestations paisibles par des forces de sécurité.

Le Defensor del Pueblo mène actuellement une étude sur l'utilisation des balles en caoutchouc lors des manifestations. Il a notamment demandé à la Direction de la Police nationale de lui fournir les textes et instructions qui régissent l'utilisation de ce moyen de force intermédiaire.

Selon la jurisprudence de Cour suprême espagnole, l'utilisation des moyens de force intermédiaire doit remplir les conditions suivantes : elle doit être proportionnée, intervenir dans un cadre professionnel, être nécessaire à la protection de l'intérêt public et être utilisée en dernier recours en réponse à une résistance.

Deux types de moyens de force intermédiaire sont utilisés en Angleterre et au Pays de Galles : le taser et le spray, depuis environ 10 ans. Le flashball n'est pas utilisé par les forces de sécurité britanniques.

S'agissant plus particulièrement du taser, il a été introduit de manière progressive depuis 2003, d'abord au sein de certaines forces de sécurité territoriales. A compter de 2004, toutes les forces de sécurité étaient autorisées à l'utiliser mais uniquement en cas de violences ou risque de violences contre le public ou les policiers eux-mêmes. Son utilisation a ensuite été étendue à tous les corps, y compris les unités spéciales.

Le taser est équipé d'un système électrique audio. 3 modes d'utilisation sont possibles : à distance en mode dissuasif (avec le pointeur rouge), en mode tir ou en mode contact.

Les chiffres sur l'utilisation du taser, notamment lorsqu'il en est fait usage sur des personnes handicapées ou malades mentalement ou encore dans des endroits confinés, sont communiqués à l'IPCC. A ce jour, l'IPCC n'a pas eu à traiter de dossier dans lequel l'utilisation du taser aurait été la cause directe d'un décès.