

FRANCE

LA COMMISSION NATIONALE
DE DÉONTOLOGIE DE LA
SÉCURITÉ ET LE
DÉFENSEUR DES DROITS

AMNESTY
INTERNATIONAL



FRANCE

LA COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ ET LE DÉFENSEUR DES DROITS

En France, les allégations relatives à des homicides illégaux, un usage excessif de la force, des actes de torture ou d'autres mauvais traitements imputés à des agents de la force publique n'ont pas cessé. Les mécanismes permettant d'enquêter sur ces allégations ne semblent pas conformes aux normes internationales et européennes en matière de droits humains.

Le seul organe indépendant habilité à examiner les manquements imputés à des responsables de l'application des lois en France était jusqu'à présent la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) mais, le 21 juillet 2008, une nouvelle institution, le défenseur des droits, a été créée par le parlement. Sa mission sera de veiller au respect des droits et des libertés des particuliers par les administrations de l'État et les autres institutions publiques. Il reprendra les attributions de la CNDS. La mise en place de ce nouvel organe crée les conditions de changements déterminants.

Les dispositions spécifiques concernant le mandat, les pouvoirs et les méthodes de travail du défenseur des droits seront définies par un texte de loi en voie d'élaboration. Cet organe doit absolument mettre les enquêtes sur les violations des droits humains commises par des agents de la force publique en conformité avec les normes internationales.

Amnesty International
Secrétariat international
Peter Benenson House
1 Easton Street
Londres WC1X 0DW
Royaume-Uni

www.amnesty.org

Index : EUR 21/002/2009
Janvier 2009

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International Publications

L'édition originale en langue anglaise de cet ouvrage a été publiée en 2009 par

Amnesty International Publications

Secrétariat international

Peter Benenson House

1 Easton Street

Londres WC1X 0DW

Royaume-Uni

www.amnesty.org

© Copyright Amnesty International Publications 2009

© Copyright les Éditions francophones d'Amnesty International pour la version française

Index AI : EUR 21/002/2009

Original anglais

Imprimé par Amnesty International, Secrétariat international, Londres, Royaume-Uni

Tous droits de reproduction réservés. Cette publication ne peut faire l'objet, en tout ou en partie, d'aucune forme de reproduction, d'archivage ou de transmission, quels que soient les moyens utilisés (électroniques, mécaniques, par photocopie, par enregistrement ou autres), sans l'accord préalable des éditeurs.

Amnesty International est un mouvement mondial regroupant 2 200 000 personnes, réparties dans plus de 150 pays et territoires, qui défendent les droits humains. La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux. Nous faisons des recherches sur la situation des droits humains, nous les défendons et nous nous mobilisons pour mettre fin aux violations de ces droits. Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute idéologie politique, de tout intérêt économique et de toute religion. Notre action est en grande partie financée par les dons et les cotisations de nos membres.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
Contexte	4
Des cas de torture et de mauvais traitements continuent d'être signalés en France	5
Des enquêtes indépendantes : une obligation internationale	6
Les lacunes de la CNDS	7
Absence de saisine directe	8
Insuffisance des moyens	9
Une institution peu connue du grand public	9
Absence de pouvoirs de contrainte	11
Poursuites pour « dénonciation calomnieuse »	13
Recommandations	15
Notes	17

CONTEXTE

Amnesty International exprime depuis plusieurs années ses préoccupations concernant les allégations de violations des droits humains (allant jusqu'à la torture, aux mauvais traitements et aux homicides illégaux) commises par des responsables de l'application des lois en France. L'organisation déplore que les victimes de ces actes n'obtiennent pas réparation et que les mécanismes permettant d'enquêter sur les allégations et de traduire en justice les responsables présumés ne soient pas conformes aux normes internationales et européennes en matière de droits humains.

Le seul organe indépendant habilité à examiner les manquements imputés à des responsables de l'application des lois en France était jusqu'à présent la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). Créée en 2000, elle a compétence pour intervenir en cas de réclamation relative à un manquement à la déontologie de la part d'agents de la force publique. Lorsqu'elle l'estime nécessaire, elle peut recommander des sanctions disciplinaires et/ou des poursuites pénales. Le Comité contre la torture [ONU] et le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont salué le travail de la CNDS, qui joue un rôle positif en examinant de manière impartiale et indépendante les réclamations suscitées par l'action d'agents de la force publique. Toutefois, le caractère limité de son mandat, de ses pouvoirs et des moyens qui lui sont octroyés a entraîné depuis sa création des inquiétudes quant à sa capacité à fonctionner efficacement. Amnesty International, le Comité contre la torture, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la CNDS elle-même partagent bon nombre de ces préoccupations.

Le Parlement a adopté, le 21 juillet 2008, la Loi n° 2008-724 de modernisation des institutions de la V^e République, dont l'article 41 crée une nouvelle institution, le défenseur des droits, qui a pour mission de veiller au respect des droits et des libertés des particuliers par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public. Toute personne estimant que ses droits ont été bafoués pourra saisir le défenseur des droits, qui pourra aussi se saisir d'office. Le défenseur des droits sera nommé par le président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable. Il sera responsable devant le président et le Parlement.

Les dispositions spécifiques concernant le mandat, les pouvoirs et les méthodes de travail du défenseur des droits seront établies par une loi organique qui devrait être soumise au Parlement au cours du premier semestre 2009. Le 29 mai 2008, la ministre de la Justice a déclaré que le défenseur des droits absorberait certaines autorités administratives indépendantes, comme la CNDS¹ et, à terme, le contrôleur général des lieux de privation de liberté. Institué récemment comme « *mécanisme national de prévention* » pour satisfaire aux exigences du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, celui-ci a pour mission d'effectuer des visites de contrôle des lieux de privation de liberté et de formuler des recommandations aux autorités mais ne peut être saisi de cas individuels.

Amnesty International craint que la fusion de la CNDS dans une autre structure n'entraîne pour elle une perte de spécialisation et de compétence, la diminution des moyens qui lui

sont actuellement affectés et même la réduction de ses capacités, ce qui aurait des répercussions négatives sur le contrôle indépendant efficace des organes chargés du maintien de l'ordre public. Les réformes en cours pourraient cependant être l'occasion de mettre en conformité avec les normes internationales les dispositions relatives à l'examen des allégations de violations des droits humains par des agents de la force publique. Au lieu de se limiter à investir le défenseur des droits du mandat et des pouvoirs dont dispose actuellement la CNDS, il s'agirait d'étendre leur portée afin de remédier aux faiblesses qui ont pesé sur le travail de cet organe. Le présent document se penche sur ces questions et propose des recommandations en vue d'une réforme.

Amnesty International considère que, pour être efficace, l'organe chargé d'examiner les réclamations concernant des faits commis par des responsables de l'application des lois doit être habilité à examiner toutes les allégations de violations des droits humains et doit se substituer dans ces affaires à tous les mécanismes de surveillance internes des services concernés. Cet organe doit être habilité à ordonner l'ouverture d'une procédure disciplinaire et, lorsqu'il l'estime opportun, à saisir directement le ministère public afin de déclencher l'ouverture de poursuites judiciaires. Pour s'acquitter de son mandat avec efficacité, il doit disposer d'un personnel et d'un financement suffisants, être connu du grand public et pouvoir être saisi directement par les particuliers.

DES CAS DE MAUVAIS TRAITEMENTS CONTINUENT D'ÊTRE SIGNALÉS EN FRANCE

Amnesty International est préoccupée depuis longtemps par les informations faisant état de violations des droits humains perpétrées par des responsables de l'application des lois en France. Des homicides illégaux, des cas de recours excessif à la force, des actes de torture et des mauvais traitements ont notamment été signalés. Les motivations racistes, se traduisant souvent par des injures, apparaissent dans un grand nombre de cas. En 2005, l'organisation a publié à ce sujet un rapport intitulé *France. Pour une véritable justice* (index AI : EUR 21/001/2005), qui s'intéresse à plusieurs affaires de graves violations présumées des droits humains commises par des agents de la force publique depuis 1991.

Depuis sa création, en 2000, la CNDS a régulièrement fait état de violations des droits humains commises par des responsables de l'application des lois, entre autres manquements aux règles de déontologie. Le bilan de ses six premières années d'activités, publié en 2006, révélait la persistance d'allégations de recours excessif à la force ou d'usage inapproprié de la force, ayant entraîné dans certains cas la mort ou une invalidité permanente².

Des organes internationaux spécialisés en matière de droits humains, notamment le Comité

européen pour la prévention de la torture (CPT³) et le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ont eux aussi fait part de leurs préoccupations concernant des cas de mauvais traitements présumés infligés par des responsables de l'application des lois en France⁴.

Lors de l'examen du rapport périodique de la France conduit en 2006, le Comité contre la torture [ONU] a quant à lui exprimé sa préoccupation concernant « *le nombre et la gravité des allégations parvenues jusqu'à lui au sujet des mauvais traitements infligés par des agents de l'ordre public à des détenus et à d'autres personnes auxquelles ils se heurtent*⁵ ».

Dans deux décisions rendues respectivement en 2006 et 2007, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la France avait violé l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à la vie) dans des affaires d'homicide illégal commis par des responsables de l'application des lois. Elle a également considéré que l'absence d'enquête effective sur les circonstances ayant entouré la mort des victimes constituait une violation de l'article 2⁶. Elle avait conclu de manière similaire en 1999 dans l'affaire *Selmouni c. France*, estimant qu'il y avait eu violation de l'article 3 (interdiction de la torture) et de l'article 6 (droit à un procès équitable).

En 2008, le Comité des droits de l'homme a relevé que la France n'avait « *pas ouvert d'enquête* » sur des violations des droits humains commises par des responsables de l'application des lois ni « *sanctionné comme il convient* » leurs auteurs⁷.

DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES : UNE OBLIGATION INTERNATIONALE

En vertu des obligations découlant des traités relatifs aux droits humains auxquels elle est partie, notamment la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la France est tenue de faire en sorte que les responsables de l'application des lois respectent le droit à la vie et l'interdiction de la torture et des autres mauvais traitements⁸. Les autorités françaises ont également l'obligation de mener sans délai, de manière exhaustive, indépendante et impartiale, une enquête sur tous les cas où il existe des raisons de penser que ces droits ont été violés. La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé cette obligation à plusieurs reprises⁹.

En outre, la Convention contre la torture, à laquelle la France est partie, dispose en son article 12 que tout État partie « *veille à ce que les autorités compétentes procèdent immédiatement à une enquête impartiale chaque fois qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un acte de torture [ou d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants ont] été commis sur tout territoire sous sa juridiction* ».

Plusieurs organes internationaux spécialisés ont préconisé que les États créent des entités spécifiques chargées de mener ces enquêtes, qui soient indépendantes des structures chargées de l'application des lois et du ministère public. Le rapporteur spécial des Nations unies sur la torture a indiqué que des entités indépendantes étaient essentielles pour enquêter sur les crimes commis par les agents responsables de l'application des lois et pour poursuivre les auteurs de ces crimes¹⁰. Pour qu'une enquête sur des violations graves des droits humains commises par des responsables de l'application des lois reste crédible, « *il faut que ceux qui la mènent n'aient pas de liens avec les membres des forces de l'ordre impliqués*, a indiqué pour sa part le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. *Plutôt qu'à la police, le ministère public devrait donc la confier à une équipe dépendant de lui et spécialisée dans ce type d'affaire. D'autres solutions consistent à faire appel à un médiateur, généraliste ou spécialisé dans les questions de police, ou à demander à des commissions comprenant des membres de la société civile de traiter les plaintes contre la police*¹¹. » En mai 2008, le commissaire a organisé un atelier intitulé *Mécanismes de plaintes contre la police : garantir leur indépendance et leur efficacité*. Tout en soulignant que l'objectif de l'instauration de tels mécanismes n'était pas de stigmatiser les organes responsables de l'application des lois, il a indiqué que « *dans une société démocratique, il faut pouvoir demander des comptes à chacun et faire suivre les plaintes d'une enquête effective pour établir la confiance entre la police et le public*¹² ». Le CPT a quant à lui affirmé qu'il « *encourage vivement la création d'organes d'enquêtes entièrement indépendants* » qui devraient « *avoir le pouvoir d'engager des actions disciplinaires*¹³ ».

LES LACUNES DE LA CNDS

La Commission nationale de la déontologie de la sécurité (CNDS) a été créée en 2000 avec pour mission de veiller au respect de la déontologie par toutes les personnes chargées de l'application des lois¹⁴. Elle enquête sur les demandes concernant des cas de manquement à la déontologie par les agents de la force publique. Elle peut recommander l'imposition de sanctions disciplinaires et/ou, si elle découvre des éléments laissant penser qu'une infraction pénale a pu être commise, porter l'affaire à la connaissance du ministère public afin qu'il décide éventuellement de poursuites. Elle rend publiques ses conclusions pour chaque cas dans un rapport annuel remis au Parlement et au président de la République. Ce document est disponible dans son intégralité sur le site Internet de la CNDS. La Commission peut également émettre des recommandations sur des questions pratiques ou de politique dans le domaine de la déontologie. Elle peut notamment proposer des modifications de la législation ou de la réglementation.

Le nombre de saisines de la CNDS a été en augmentant au fil des années, la Commission étant mieux connue dans la population et davantage établie dans son fonctionnement. Le nombre de saisines est passé de 19 en 2001 à 144 en 2007¹⁵. Entre 2001 et 2008, elle a reçu plus de 600 plaintes émanant de particuliers¹⁶. Elle a examiné de nombreux cas d'utilisation excessive de la force, de mauvais traitements et de mort en détention ou au

moment de l'arrestation. Elle a souligné le grand nombre d'affaires dans lesquelles les victimes appartenaient à des minorités « *dites visibles* », ce qui pourrait laisser craindre l'existence d'un racisme structurel au sein des organes chargés de l'application des lois.

Le Comité contre la torture [ONU] a salué la création de la CNDS¹⁷, de même que le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a déclaré que « *le rôle de la CNDS, en tant qu'autorité indépendante, est [...] tout à fait central et doit à tout prix être préservé et renforcé* », relevant également que toutes les personnes avec lesquelles il s'était entretenu avaient une « *très haute appréciation* » de la Commission¹⁸.

De toute évidence, la CNDS contribue de manière positive à la surveillance indépendante et impartiale des organes responsables de l'application des lois en France. Elle joue également un rôle utile en enquêtant de manière indépendante sur des allégations de mauvais traitements et d'autres violations des droits humains imputables à des agents de la force publique. Un certain nombre de préoccupations sont toutefois apparues quant à sa capacité à fonctionner de manière efficace. Amnesty International, le Comité contre la torture, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la CNDS elle-même partagent bon nombre de ces préoccupations.

ABSENCE DE SAISINE DIRECTE

Toute personne ayant été victime ou témoin d'un comportement répréhensible de la part d'une ou de plusieurs personnes exerçant des activités de sécurité peut saisir la CNDS. La réclamation ne peut toutefois être adressée directement à la Commission. Elle doit être envoyée à un parlementaire ou à un autre intermédiaire¹⁹, qui décide de la transmettre ou non à la CNDS. Celle-ci adresse ses conclusions sur le cas à l'intermédiaire, à qui il incombe de les communiquer au plaignant.

Le Comité contre la torture²⁰ et le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe²¹ ont demandé aux autorités françaises de prendre les mesures nécessaires pour que la CNDS puisse être saisie directement par des particuliers, afin que les victimes puissent exercer sans entraves leur droit de voir leurs plaintes examinées de manière indépendante. Le système en vigueur actuellement octroie un pouvoir de décision capital à des intermédiaires qui n'ont pas de connaissance spécifique du sujet et n'ont aucun compte à rendre quant à leur décision. Cette procédure particulière n'étant par ailleurs guère connue du grand public, un grand nombre de personnes saisissent directement la CNDS et se voient opposer une décision d'irrecevabilité²². Lorsque la personne a été informée de la procédure correcte pour transmettre sa réclamation, qu'elle a adressée celle-ci à l'intermédiaire approprié et que ce dernier l'a fait suivre à la CNDS, il arrive que le délai de saisine soit dépassé (pour être recevable, la demande doit parvenir à la CNDS moins d'un an après les faits).

Des représentants de la CNDS ont indiqué à Amnesty International qu'ils n'étaient pas favorables aux propositions visant à instaurer la saisine directe. Ils estiment en effet que les intermédiaires effectuent un filtrage dont la suppression pourrait placer la CNDS dans une situation où elle ne ferait plus face à la demande. Cette préoccupation est légitime, reconnaît Amnesty International, mais il faut, pour y remédier, augmenter les moyens de la Commission et non réduire ses pouvoirs.

INSUFFISANCE DES MOYENS

Les moyens, notamment financiers, octroyés à la CNDS n'ont pas augmenté dans la mesure de l'accroissement du nombre de dossiers traités par celle-ci. En 2002, la CNDS a enregistré 40 affaires²³. Elle était alors dotée d'un budget de 452 827 euros²⁴. En 2007, elle a enregistré 144 réclamations²⁵, soit une augmentation de 260 % depuis 2001. Son budget alloué pour cette année s'élevait à 760 400 euros²⁶, ce qui représente une augmentation de seulement 68 % pour la même période. En 2005, un gel budgétaire lui a été imposé. La décision ayant soulevé des critiques chez de nombreux parlementaires et au sein de la société civile, les crédits initiaux ont été restaurés sans tarder. À la fin de l'année 2007, la CNDS ne fonctionnait qu'avec cinq salariés à plein temps et deux à temps partiel²⁷. Les rapports annuels successifs de la Commission montrent que cette insuffisance de moyens est à l'origine de l'augmentation du nombre de dossiers en attente. Le délai de traitement s'allonge, ce qui a des répercussions négatives sur le respect des normes internationales par la Commission. En 2001, la CNDS a examiné 12 des 19 dossiers qu'elle avait enregistrés. En 2007, seuls 38 des 144 dossiers enregistrés dans l'année ont été traités.

UNE INSTITUTION PEU CONNUE DU GRAND PUBLIC

Si le nombre de saisines de la CNDS augmente d'année en année, il paraît toutefois très faible en comparaison de l'ensemble des plaintes déposées contre des agents de la force publique. La Commission a enregistré en 2006 140 dossiers²⁸, qui concernaient des membres de la police nationale, de la gendarmerie, de l'administration pénitentiaire, des polices municipales, de l'administration des douanes et des services de surveillance des transports en commun. La même année, l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'Inspection générale des services (IGS), qui constituent le service d'enquête interne de la police nationale, recevaient 1 519 plaintes (concernant les seuls agents de la police nationale²⁹).

L'une des raisons expliquant le faible nombre de saisines tient peut-être au fait que la CNDS reste méconnue du grand public. Un nombre important des victimes et des avocats avec lesquels Amnesty International s'est entretenue lors des recherches qu'elle a menées en 2008 n'étaient pas au courant de l'existence de la CNDS ou bien ne connaissaient pas précisément son rôle. Le rapport relatif aux six premières années d'activités de la CNDS relevait que beaucoup d'agents de la force publique ne percevaient pas bien quels étaient son rôle et ses fonctions³⁰.

Pour qu'un mécanisme indépendant d'examen des manquements à la déontologie tel que la CNDS fonctionne de manière véritablement efficace, il faut évidemment que son existence, son rôle et ses méthodes de travail soient connus du grand public et des agents de la force publique. L'insuffisance du budget de la CNDS interdit de toute évidence toute grande campagne d'information au sein de la population.

LE CAS DE MAULAWI

Réfugié afghan, Maulawi³¹ vit à Paris avec son frère et sa sœur, plus jeunes que lui. Le 27 juillet 2006, a-t-il raconté à Amnesty International, il a été maltraité par des agents de la force publique après avoir été intercepté dans le métro en compagnie de son frère âgé de dix ans, W.³², alors qu'il voyageait sans titre de transport.

Après le contrôle, les policiers les ont suivis et au moment où ils s'apprêtaient à quitter la station, ont passé les menottes à Maulawi. Un témoin a affirmé avoir vu un policier asséner à Maulawi un coup de poing sur la bouche alors que ses collègues le plaquaient au sol. Une femme présente déclare qu'elle a vu Maulawi saigner de la bouche alors qu'il était à terre.

Selon Maulawi, les policiers l'ont accusé de leur avoir adressé un geste obscène et l'ont conduit dans une petite pièce aveugle de la station de métro. Là, ils auraient proféré des injures racistes à son égard, l'auraient frappé à coups de poing et de pied sur les parties génitales, les bras, la jambe gauche et le cou. Ils auraient également menacé de l'emprisonner ou de le renvoyer en Afghanistan, et de placer son frère dans un foyer pour enfants.

Les deux frères ont alors été transférés au poste de police de la gare du Nord. Là, un autre agent aurait de nouveau injurié Maulawi. On lui aurait refusé l'autorisation de contacter un membre de sa famille ou un avocat. Il a été placé en garde à vue pour outrage et rébellion. Son frère a été placé dans un foyer. W. est depuis suivi par un psychologue, qui a constaté qu'il était sujet à un sentiment de peur et d'anxiété consécutif aux événements.

Le 28 juillet vers 1h du matin, Maulawi a été conduit à l'Hôtel-Dieu pour y être examiné. Le médecin indique dans son rapport avoir constaté des lésions correspondant aux mauvais traitements signalés et motivant une incapacité totale de travail (ITT) de trois jours. Maulawi a fait l'objet d'arrêts de travail à répétition jusqu'à janvier 2007.

Dans la matinée du 28 juillet, Maulawi a été interrogé par un fonctionnaire de police à propos des faits ayant conduit à son arrestation. Selon son récit, il a demandé à plusieurs reprises à consulter un avocat. À chaque fois il lui aurait été répondu qu'une telle démarche ne ferait que prolonger la durée de sa garde à vue. Maulawi a été remis en liberté le 28 juillet à 20h.

Le 15 décembre 2006, il a déposé une plainte auprès de l'Inspection générale des services (IGS, chargée des enquêtes internes sur les agissements des agents rattachés à la préfecture de police de Paris). Il a déclaré à Amnesty International qu'il n'avait jamais reçu de réponse. Il a demandé à son avocat de porter plainte au pénal, mais celui-ci le lui a déconseillé, affirmant qu'il n'avait guère de chance d'obtenir gain de cause.

Bien qu'il vive en France depuis 2003 et connaisse bien le français, Maulawi n'avait jamais entendu parler de la CNDS. Lorsqu'Amnesty International lui a expliqué le rôle de la Commission, il a déclaré qu'il l'aurait saisie s'il avait su qu'une telle possibilité existait. À ce moment, toutefois, plus de douze mois s'étaient écoulés depuis les faits et il était donc trop tard.

Maulawi a été condamné par la 29^e chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Paris le 18 octobre 2006 pour outrage et rébellion. Il a interjeté appel.

ABSENCE DE POUVOIRS DE CONTRAINTE

Parmi les particuliers ayant subi des violences policières et les avocats avec lesquels Amnesty International s'est entretenue en 2008, plusieurs connaissaient l'existence de la CNDS, mais n'ont pas souhaité lui adresser une réclamation car ils estimaient que c'était inutile. Tout en considérant que la CNDS enquêtait de manière exhaustive et impartiale, ils estimaient que la démarche était une pure perte de temps, la Commission ne pouvant imposer de sanction aux auteurs de manquements à la déontologie.

LE CAS DE PHILIPPE

Le 9 mai 2007 dans la soirée, Philippe³³ a été interpellé pour un contrôle d'identité en compagnie de plusieurs autres personnes à la suite d'une manifestation pacifique dans le VI^e arrondissement de Paris. Tous ont été conduits en fourgon au commissariat de police de la rue de Clignancourt (XVIII^e arrondissement). Arrivés à destination, a indiqué Philippe, ils ont été maintenus plusieurs heures dans le car de police fermé hermétiquement. Il faisait une chaleur étouffante et des personnes ont demandé de l'aération et de l'eau, en vain. Selon Philippe, il y a eu également un jet de gaz lacrymogène à l'intérieur du véhicule.

Après avoir attendu environ trois heures dans le car, les personnes ont été conduites dans le commissariat de police, où elles ont été fouillées. Philippe a déclaré que l'un des policiers s'était adressé à lui de manière menaçante et dégradante. Il a ensuite été placé en cellule, où il est resté trois heures avant qu'on ne l'appelle pour qu'il décline son identité. Il a été remis en liberté sur-le-champ.

Quittant le commissariat, il a retrouvé dehors un certain nombre de personnes retenues avec lui dans le car de police, qui attendaient que tout le monde soit remis en liberté. Des policiers sont sortis et leur ont dit de se disperser. Philippe et d'autres sont alors partis tranquillement à pied. Soudain, il a entendu quelqu'un derrière eux crier « *On charge !* » et a vu une dizaine de policiers arriver en courant vers eux.

Philippe a continué son chemin, mais a alors été frappé aux jambes par un policier armé d'une matraque. Il est tombé à terre. Alors qu'il était couché sur le sol, il aurait reçu de nouveaux coups sur le dos et la tête. Un policier l'a ensuite relevé brutalement, raconte-t-il, et a hurlé : « *Dégage !* ». Philippe s'est rendu immédiatement à l'hôpital Lariboisière, où on lui a fait 10 points de suture à la tête.

Le 10 mai 2007, il a déposé une plainte à l'IGS, qui a transmis ses conclusions au parquet. Un juge d'instruction a été saisi. Philippe s'est constitué partie civile. L'instruction est en cours.

Philippe et son avocat ont expliqué à Amnesty International qu'ils connaissaient parfaitement l'existence de la CNDS, mais n'avaient nullement l'intention de la saisir. Ils ne voient pas l'intérêt de s'adresser à une instance qui ne peut imposer des sanctions ni accorder de réparations. La CNDS, « *c'est académique* », a déclaré Philippe.

La CNDS dispose de pouvoirs d'enquête non négligeables. Elle peut demander aux autorités publiques et aux personnes privées de lui communiquer toutes informations et pièces utiles. Elle peut convoquer les agents et leurs responsables pour une audition. Le fait de ne pas déférer à une convocation de la Commission constitue une infraction pénale. Si elle l'estime nécessaire, la CNDS peut également envoyer une délégation sur les lieux où les faits se sont déroulés. Un représentant de la CNDS a déclaré à Amnesty International que les organes chargés de l'application des lois répondaient souvent très tardivement et de manière incomplète à leurs demandes de communication d'information, ce qui entraîne des retards et

des difficultés dans les enquêtes menées³⁴.

Lorsque la CNDS estime qu'il y a eu une faute professionnelle, elle en informe l'autorité disciplinaire de la force de sécurité concernée et lui transmet toute recommandation visant à remédier aux manquements constatés. L'autorité de tutelle a l'obligation de rendre compte à la CNDS de la suite donnée aux recommandations. Lorsque la CNDS découvre des éléments laissant présumer l'existence d'une infraction pénale, elle doit se tourner sans délai vers le ministère public, qui peut décider d'engager des poursuites. Le parquet doit informer la CNDS des suites données à la communication de ces éléments.

Bien que la CNDS puisse enquêter de manière indépendante sur des cas présumés de manquement à la déontologie, y compris sur des cas de violations graves des droits humains, et émettre des recommandations sur les suites à donner à ses conclusions, ces recommandations n'ont aucun pouvoir contraignant. Si elle recommande des sanctions disciplinaires ou l'ouverture de poursuites judiciaires et que l'autorité publique ne donne aucune suite, la seule chose que la CNDS puisse faire est d'établir un rapport spécial sur la question qui est publié au *Journal officiel*. Bien que la Commission n'ait fait usage de ce pouvoir qu'une fois, elle a fait savoir publiquement qu'elle rencontrait souvent des difficultés à obtenir des autorités concernées qu'une suite soit donnée à ses recommandations³⁵.

Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a constaté que la CNDS n'avait qu'un pouvoir d'action limité et a appelé de ses vœux « *une réforme du fonctionnement de la CNDS allant dans le sens d'un élargissement de ses compétences, soutenue par une augmentation budgétaire*³⁶ ».

LE CAS DE MARIA

Amnesty International a recueilli le témoignage de Maria³⁷, agressée et injuriée par un agent de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) le 22 juin 2005 après un différend sur la validité de son ticket de bus. Accusée de s'en être prise à cet agent, elle a dû descendre du bus et a été conduite avec son fils âgé de six ans au commissariat de police d'Ivry-sur-Seine. Là, dit-elle, un policier et un autre agent de la RATP l'ont injuriée en présence de son fils, et celui-ci a été traité de manière agressive.

Maria a passé la nuit en garde à vue et a été remise en liberté le 23 juin. Des poursuites ont été engagées contre elle pour violences sur l'agent de la RATP qui, selon elle, l'avait agressée. Elle a été examinée par un médecin durant sa garde à vue. Le certificat médical fait état de contusions multiples, à l'épaule, au poignet, au bras, à la hanche et dans le dos. Une ITT de six jours a été prononcée.

Le 27 juin 2005, Maria a porté plainte au pénal pour coups et blessures infligés par l'agent de la RATP. L'affaire a été classée sans suite. Le 25 octobre 2006, Maria a été condamnée pour violences à un mois d'emprisonnement avec sursis et à 500 euros de dommages et intérêts en faveur de l'agent de la RATP. Le certificat médical le concernant signalait une ecchymose d'un centimètre sur la poitrine et fixait l'ITT à une journée.

Maria a saisi la CNDS par l'intermédiaire de son député en février 2006. Dans l'avis rendu le 18 décembre de la même année, la Commission estime que « *les conditions de l'échange intervenu entre l'agent de la RATP, son agressivité verbale, sa brutalité, l'ordre donné de se saisir de l'enfant, de le retenir, sont anormales,*

inacceptables ». Elle a transmis son avis au ministre de l'Intérieur, au ministre des Transports et au président de la RATP. L'agent concerné avait, par ailleurs, été révoqué le 2 août 2005 à la suite d'un autre incident avec une voyageuse d'origine étrangère.

De toute évidence, l'enquête sur la plainte déposée par Maria et les poursuites à son encontre ont été menées indépendamment des investigations effectuées par la CNDS. Les conclusions de la Commission n'ont pu par conséquent avoir un quelconque effet sur la décision du ministère public de classer sans suite la plainte de Maria, ou sur sa condamnation pour violence sur un agent de la RATP.

POURSUITES POUR « DÉNONCIATION CALOMNIEUSE »

Un autre facteur remettant en cause le bon fonctionnement de la CNDS réside dans le nombre croissant de plaintes pour « *dénonciation calomnieuse* » déposées par des agents de la force publique contre des personnes ayant saisi la Commission (voir ci-dessus), au motif que le seul fait d'être convoqué par la CNDS constitue un « *préjudice moral* ». La CNDS a exprimé de nouveau, dans son rapport pour l'année 2007, l'inquiétude qu'elle éprouve devant ce procédé, soulignant qu'elle craignait « *un développement par ce biais de pressions inadmissibles, volontairement exercées contre des témoins et victimes réelles de manquements à la déontologie des fonctionnaires chargés d'une mission de sécurité*³⁸ ». Elle a saisi le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur de cette question, mais à la connaissance d'Amnesty International, aucune mesure n'a été prise pour mettre un terme à cette pratique. Un organe d'enquête comme la CNDS ne peut de toute évidence fonctionner efficacement si les personnes susceptibles de s'adresser à lui ont à craindre d'être poursuivies au pénal en cas de saisine.

CAS 2006-29 DE LA CNDS

Le 20 mars 2006, P. D. a saisi la CNDS par l'intermédiaire de son député au sujet de faits s'étant déroulés à l'aéroport de Toulouse-Blagnac le 15 mars. Là, a-t-il déclaré, il a vu un fonctionnaire de police frapper à coups de pied un homme allongé par terre et menotté dans le dos, en présence d'un autre policier qui n'est pas intervenu. De nationalité turque, la victime, F. A., faisait l'objet d'une procédure de reconduite à la frontière.

La CNDS a convoqué les deux fonctionnaires concernés le 5 décembre 2006. Deux jours plus tard, ceux-ci déposaient une plainte contre P. D. pour « *dénonciation calomnieuse* » et « *préjudice moral* ». Le procureur de la République a diligenté une enquête et, le 13 mars 2007, a décidé d'un classement sous condition de la procédure – P. D. devant adresser une lettre d'excuses aux deux policiers et verser à chacun 100 euros à titre de réparation.

Dans son avis sur l'affaire rendu le 8 octobre 2007, la CNDS a estimé que le témoignage détaillé et cohérent de P. D., qui ne connaissait aucune des personnes impliquées dans les faits, correspondait aux déclarations de F. A. et aux résultats de l'examen médical pratiqué le jour de l'incident à l'hôpital Purpan. La Commission a conclu que F. A. avait bien été soumis à des mauvais traitements, en violation de la Convention européenne des droits de l'homme et du Code de déontologie de la police nationale.

Elle a exprimé sa profonde inquiétude quant au fait que les deux policiers avaient porté plainte au motif que la seule audition par la CNDS constituait un « *préjudice moral* ». Elle a transmis ses conclusions sur l'affaire

au ministère de l'Intérieur, qui a ouvert une enquête disciplinaire sur les allégations formulées contre les deux policiers. La CNDS a également fait part au ministère de la Justice de son inquiétude devant l'ouverture d'une procédure contre P. D. par le procureur de la République alors même que la Commission n'avait pas rendu son avis sur cette affaire (et, il convient de le souligner, dans une affaire où cet avis est venu confirmer les allégations de P. D.). Elle a relevé dans sa lettre l'augmentation du nombre de plaintes pour « *dénonciation calomnieuse* » et « *préjudice moral* » déposées par des agents de la force publique convoqués par la Commission, et exprimé ses craintes que cette pratique persistante n'entrave sérieusement son fonctionnement. La CNDS n'avait reçu aucune réponse du ministère de la Justice au moment de la publication de ce rapport. Au sujet d'une affaire similaire (saisine 2006-14), toutefois, le ministère de la Justice avait estimé légitime l'ouverture d'une procédure pour « *dénonciation calomnieuse* » contre des personnes ayant saisi la CNDS, même si celle-ci n'était pas encore parvenue à une conclusion quant à la véracité des allégations qui lui avaient été présentées³⁹.

RECOMMANDATIONS

Amnesty International demande la création d'un organe d'enquête indépendant chargé d'examiner les plaintes formulées contre les responsables de l'application des lois. Cet organe doit être doté de pouvoirs et de moyens plus importants que ceux dont dispose actuellement la CNDS. L'existence d'une telle structure est essentielle pour permettre que les allégations de graves violations des droits humains, notamment les homicides illégaux, les actes de torture et les autres formes de mauvais traitements, fassent l'objet d'une enquête menée conformément aux normes internationales. Il pourrait s'agir d'une CNDS renforcée, ou d'un service spécialisé du Défenseur des droits.

Quelle que soit la forme adoptée, Amnesty International considère que cet organe doit impérativement respecter les critères énoncés ci-après, pour fonctionner de manière efficace.

- Il doit être habilité à enquêter sur toutes les allégations de violations graves des droits humains formulées contre les responsables de l'application des lois, notamment les morts en détention, les homicides (y compris ceux consécutifs à l'usage d'armes à feu), les actes de torture, les mauvais traitements, les actes à caractère racistes et les autres traitements cruels, inhumains ou dégradants.

- Il doit avoir la capacité de recevoir et d'enregistrer les plaintes déposées directement par toute personne qui le souhaite, d'enquêter sur ces plaintes et de se saisir d'office lorsqu'il l'estime nécessaire, en l'absence de saisine par un tiers.

- Il doit avoir les pouvoirs, la compétence et les moyens nécessaires pour enquêter sur toutes les allégations de violations des droits humains commises par des responsables de l'application des lois, notamment :
 - le pouvoir et les moyens d'examiner immédiatement les lieux où les faits se sont déroulés ;
 - le pouvoir de convoquer des témoins et d'ordonner la communication de documents et de tout élément de preuve, sans que l'exercice de ce pouvoir ne donne jamais lieu à une procédure pénale pour « *dénonciation calomnieuse* » ou « *préjudice moral* » ;
 - le pouvoir de surveiller les investigations menées par la police dans le cadre de toute enquête pénale effectuée dans une affaire soumise au parquet par l'organe indépendant ;
 - le pouvoir de superviser ou de diriger, lorsque nécessaire, les enquêtes de l'IGPN, de l'IGS et de l'Inspection de la Gendarmerie nationale (IGN), et de se substituer à ces organes dans leurs fonctions d'enquête dans les affaires de violations graves des droits humains.

- Il doit disposer du personnel et de la direction appropriés, à savoir des professionnels dont la compétence, l'impartialité, l'expertise, l'indépendance et la probité sont reconnues et qui n'appartiennent ni aux organes chargés de l'application des lois ni au ministère public. L'organe d'enquête indépendant doit avoir à sa disposition un corps d'enquêteurs indépendants et spécialisés, chargés de mener les investigations sur les plaintes reçues.

- Il doit pouvoir saisir directement le Parquet lorsqu'il l'estime nécessaire, et pouvoir faire appel devant la justice de toute décision du ministère public, y compris des décisions de classement sans suite ou de non-lieu, et des décisions concernant les peines.

- Il doit pouvoir ordonner l'ouverture d'une procédure disciplinaire et exiger de l'organe disciplinaire qu'il lui rende compte de cette procédure.

- Il doit pouvoir ordonner, de manière contraignante, que des excuses soient présentées ou des critiques formulées, et pouvoir recommander le versement d'une indemnisation appropriée aux victimes.

- Il doit faire l'objet d'une large information au sein de la population, notamment dans les locaux des postes de police.

NOTES

¹ Le médiateur de la République et la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) pourraient également fusionner avec la nouvelle institution.

² CNDS, Bilan des six premières années d'activités 2001-2006 par Pierre Truche, p. 2-3.

³ Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) se compose d'experts dans les domaines du droit, de la médecine et de l'application des lois. Il effectue des visites périodiques et ponctuelles dans les lieux où des personnes sont privées de liberté, dans tous les États parties à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il publie, après en avoir obtenu l'autorisation de la part de l'État concerné, le rapport des visites effectuées, qui contient ses observations et ses recommandations en vue de l'éradication de la torture et des autres mauvais traitements. Il rend également public un rapport général annuel comprenant des recommandations générales et des recommandations thématiques en vue de prévenir la torture et les autres formes de mauvais traitement.

⁴ Voir le Rapport au gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 27 septembre au 9 octobre 2006, § 16, et le Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005, § 174-183.

⁵ Conclusions et recommandations du Comité contre la torture. France, 3 avril 2006. CAT/C/FRA/CO/3, § 15.

⁶ Voir *Tais c. France*, 1^{er} juin 2006, et *Saoud c. France*, 9 octobre 2007.

⁷ Observations finales du Comité des droits de l'homme. France, 22 juillet 2008. CCPR/C/FRA/CO/4, § 19.

⁸ Convention européenne des droits de l'homme, articles 2 et 3 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), articles 6 et 7.

⁹ Voir par ex. *McCann et al. c. Royaume-Uni* (27 septembre 1995), *Jordan c. Royaume-Uni* (4 mai 2001), *Tais c. France* (1^{er} juin 2006), *Selmouni c. France* (28 juillet 1999), *Assenov et al. c. Bulgarie* (28 octobre 1998).

¹⁰ E/CN.4/2001/66, § 1310.

¹¹ « Les violences policières ne sauraient rester impunies », 3 décembre 2007.
http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/071203_FR.asp.

¹² Rapport sur l'Atelier d'experts *Mécanismes de plaintes contre la police : garantir leur indépendance et leur efficacité*, Strasbourg, 26-27 mai 2008, CommDH(2008)16, p. 1.

¹³ « Lutte contre l'impunité », extrait du 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf (2004) 28, § 38.

¹⁴ Loi 2000-494 du 6 juin 2000, modifiée par la Loi 2003-239 du 18 mars 2003.

¹⁵ Commission nationale de déontologie de la sécurité, Rapport 2007 (ci-après Rapport 2007 de la CNDS), p. 38.

¹⁶ Rapport 2007 de la CNDS, p. 38

¹⁷ Conclusions et recommandations du Comité contre la torture. France, 3 avril 2006. CAT/C/FRA/CO/3, § 22.

¹⁸ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005, § 181.

¹⁹ Le Premier ministre, le médiateur de la République, le président de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), le défenseur des enfants et le contrôleur général des lieux de privation de liberté peuvent en outre saisir la CNDS.

²⁰ Conclusions et recommandations du Comité contre la torture. France, 3 avril 2006. CAT/C/FRA/CO/3, § 22.

²¹ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005, § 182.

²² En 2006 (l'année la plus récente pour lesquelles on dispose de ce type de statistiques), 140 réclamations ont été enregistrées par la CNDS. Parallèlement, plus de 60 ont été adressées directement par des particuliers et ont par conséquent été déclarées irrecevables (Rapport 2007 de la CNDS, p. 38 ; CNDS, Bilan des six premières années d'activités 2001-2006 par Pierre Truche, p. 16).

²³ CNDS, Bilan des six premières années d'activités 2001-2006 par Pierre Truche, p. 16.

²⁴ Rapport 2007 de la CNDS, p. 38.

²⁵ Rapport 2007 de la CNDS, p. 38.

²⁶ Rapport 2007 de la CNDS, p. 37.

²⁷ Rapport 2007 de la CNDS, p. 37.

²⁸ Rapport 2007 de la CNDS, p. 38.

²⁹ Rapport 2006 de l'Inspection générale de la police nationale, mars 2007.

³⁰ CNDS, Bilan des six premières années d'activités 2001-2006 par Pierre Truche, p. 10.

³¹ Le nom a été changé afin de protéger la vie privée de l'intéressé.

³² Nous ne mentionnons pas le nom complet afin de protéger la vie privée de l'intéressé.

³³ Nous ne mentionnons pas le nom complet afin de protéger la vie privée de l'intéressé.

³⁴ Entretien avec Amnesty International, 7 mai 2008.

³⁵ CNDS, Bilan des six premières années d'activités 2001-2006 par Pierre Truche, p. 10.

³⁶ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005, § 182 et 183.

³⁷ Le nom a été changé afin de protéger la vie privée de l'intéressée.

³⁸ Rapport 2007 de la CNDS, p. 32.

³⁹ Lettre du ministre de la Justice au président de la CNDS, 31 octobre 2006, citée dans le Rapport 2006 de la CNDS, p. 503.

Amnesty International
Secrétariat international
Peter Benenson House
1 Easton Street
Londres WC1X 0DW
Royaume-Uni

Éditions francophones d'Amnesty International
47, rue de Paradis
75010 Paris
France

AMNESTY
INTERNATIONAL



LES CAMPAGNES D'AMNESTY INTERNATIONAL S'EFFORCENT D'OBTENIR LA JUSTICE ET LA LIBERTÉ POUR TOUS ET DE MOBILISER L'OPINION PUBLIQUE POUR UN MONDE MEILLEUR, QUE CE SOIT LORS DE CONFLITS TRÈS MÉDIATISÉS OU DANS DES ENDROITS OUBLIÉS DE LA PLANÈTE

CE QUE VOUS POUVEZ FAIRE

Dans le monde entier, des militants font la preuve qu'il est possible de résister aux forces qui bafouent les droits humains. Rejoignez ce mouvement mondial. Rejoignez la lutte contre les marchands de peur et de haine.

- Adhérez à Amnesty International et participez, au sein d'un mouvement mondial, à la lutte contre les atteintes aux droits fondamentaux. Vous pouvez nous aider à changer les choses.
- Faites un don pour soutenir l'action d'Amnesty International.

Ensemble, nous ferons entendre notre voix.

Je désire recevoir des renseignements complémentaires sur les conditions d'adhésion à Amnesty International.

Nom

Adresse

Pays

Courrier électronique

Je désire faire un don à Amnesty International
(merci de faire des dons en livres sterling, en dollars US ou en euros)

Somme

Veuillez débiter ma carte

Visa

Mastercard

Numéro de la carte

Date d'expiration

Signature

JE VEUX PARTICIPER

Veuillez retourner ce formulaire au siège d'Amnesty International de votre pays. Vous trouverez une liste des sièges d'Amnesty International dans le monde entier à l'adresse suivante : www.amnesty.org/en/worldwide-sites

Si Amnesty International n'est pas présente dans votre pays, faites parvenir ce formulaire à : **Amnesty International**, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres, WC1X 0DW, Royaume-Uni

www.amnesty.org



Amnesty International est un mouvement mondial regroupant 2,2 millions de personnes dans plus de 150 pays et territoires, qui luttent pour mettre fin aux graves atteintes aux droits humains. La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres instruments internationaux relatifs aux droits humains. Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de toute croyance religieuse.

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International Publications

© Amnesty International Publications 2009

Secrétariat international

Peter Benenson House

1 Easton Street

Londres WC1X 0DW

Royaume-Uni

www.amnesty.org

Index : EUR 21/002/2009 – ÉFAI

L'édition originale a été publiée en langue anglaise.

Imprimé par Amnesty International, Secrétariat international,

Royaume-Uni

Tous droits de reproduction réservés. Cette publication ne peut faire l'objet, en tout ou en partie, d'aucune forme de reproduction, d'archivage ou de transmission, quels que soient les moyens utilisés (électroniques, mécaniques, par photocopie, par enregistrement ou autres), sans l'accord préalable des éditeurs.