

LA COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ : UN POUVOIR D'INFLUENCE

Frédéric OCQUETEAU

Samantha ENDERLIN

*Directeur de recherches au CNRS, Centre
de recherches sociologiques sur le droit
et les institutions pénales (CESDIP)*

*Docteure en droit, Université de Paris
Ouest Nanterre La Défense*

Résumé

L'article retrace les dix années de l'histoire de la Commission nationale de déontologie de la sécurité jusqu'à son absorption fusion dans le dispositif du Défenseur des droits. Il montre le particularisme du dispositif français dans l'édifice des diverses autorités administratives, les entraves légales du développement de ses activités jusqu'en 2006 par le biais d'une saisine plutôt rare, les raisons de sa montée en puissance à partir de 2007. Le regard externe et interne des auteurs permet de mieux évaluer les différents impacts des recommandations de la Commission sur les conditions espérées d'une mise en œuvre avec plus de discernement de la contrainte chez les différents acteurs de la sécurité concernés. Il conclut à un bilan de son activité décennale en demi-teinte et pose d'utiles jalons de diagnostic sur les conditions d'efficacité du nouveau dispositif qui le relaie désormais.

Mots-clefs

Administration pénitentiaire, autorité administrative indépendante, défenseur des droits, déontologie, forces de sécurité, gendarmerie, police nationale et municipale, sécurité privée

Abstract

— *The National Commission on Ethics in Security Practices: wielding influence* — In this article, the authors recount the ten year old history of the National Commission on Ethics in Security Practices until its final absorption or merger with the new entity, the new French Protection of Rights Body, le Défenseur des droits. The article explains the specific features of this new Body located within the maze of various administrative authorities. It shows how its growth was legally hampered by the very low number of cases submitted to it until 2006 and the reasons for its rapid development from 2007 onwards. The authors present the situation as seen from inside and outside, thus making it easier to understand the varying results of the recommendations made by the Commission for achieving the much hoped exercise of greater discernment in the use of force by the various relevant categories of security staff. The article concludes with the mediocre performance of the ten year old entity, analyses what went wrong and gives useful suggestions on what is needed to make the succeeding body more effective.

Keywords

Prison administration, independent administrative authority, the new French Protection of Rights Body (le Défenseur des droits), ethics, security staff, gendarmerie, national and municipal police, private security

La Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), formellement créée par la loi du 6 juin 2000¹, a conquis une autonomie relative et, progressivement, son espace de légitimité dans le paysage institutionnel des autorités administratives indépendantes (AAI) françaises, durant les presque onze années de sa courte existence. Conformément à son mandat, elle s'est efforcée de veiller au respect des principes déontologiques dans les pratiques professionnelles des personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire français, qu'elles appartiennent à la fonction publique (policiers d'État, gendarmes, douaniers, agents de l'administration pénitentiaire, policiers municipaux, gardes champêtres et forestiers), aux services de surveillance d'établissements ou transports publics, ou aux entreprises privées (agences de gardiennage, de surveillance, de transports de fond, de protection des personnes, de détectives, ou agents de service d'ordre). De 2000 à 2011, ses missions de veille et de contrôle se sont principalement exercées de deux manières : par la révélation et la publicité des dysfonctionnements constatés au sein des divers services de sécurité, et par l'émission d'avis et de recommandations aux pouvoirs publics, afin de les inciter à mieux sanctionner des pratiques professionnelles individuelles déviantes, et d'influer sur des changements de réglementations nécessaires à la prévention de leur récurrence.

On estime, au vu des travaux préparatoires du projet de loi à la commission des lois, que les facteurs les plus décisifs de la création de cette autorité administrative indépendante, portée par le gouvernement Jospin dans la foulée du colloque de Villepinte de l'automne 1997, ont résidé dans trois facteurs : d'une part, le besoin ressenti d'aligner plus solennellement la France sur nombre de nations étrangères déjà dotées de dispositifs de contrôle de la déontologie des forces de l'ordre, autres que les corps d'inspection internes, dont les contrôles étaient présumés peu crédibles² ; d'autre part, celui d'homogénéiser un corpus de règles dispersées qui ne concernaient que les policiers et les gendarmes ; enfin et surtout, celui d'unifier les pratiques des différents acteurs dans un corpus de valeurs et de normes échappant à la seule défense de l'ordre public, au profit d'une meilleure défense de la tranquillité du citoyen dans le respect de sa personne. À l'époque, le besoin d'édifier cette autorité administrative indépendante obéit à une double vocation. Réaliste d'une part : non seulement, l'usage de la force et de la contrainte ne doit pas être dévoyé, et dans le cas où il le serait, un tel agissement ne doit plus relever des seuls contrôles internes. Idéaliste, – autre manière de dire idéologique – d'autre part : propager une nouvelle philosophie d'action créatrice d'un état d'esprit commun sur les droits et devoirs de l'ensemble des professionnels de la sécurité à l'égard de la société. Et c'est au cœur de cette tension intrinsèque de sa mission, entre réalisme et idéalisme, que la Commission nationale de

1. Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

2. Les décrets du 16 février et du 9 septembre 1993 avaient successivement essayé de consolider le code de déontologie de la police nationale, par la création d'un Conseil supérieur de l'activité de la police nationale, puis d'un Haut conseil de déontologie de la police nationale mis en place en 1995. Cf. Le Doussal (Roger), « La déontologie dans la Police nationale : Quelles perspectives ? », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 1999, 35, p. 185-198.

déontologie de la sécurité, une fois installée, va naviguer à vue pour conquérir sa place dans le paysage institutionnel.

Nous examinerons trois dimensions de son histoire, à partir de différentes perspectives : l'une est extérieure au fonctionnement de la Commission et l'autre intérieure. Le premier point de vue met en évidence le calibrage objectif de ses carcans et des entraves qui ont entouré sa naissance et qui ont balisé son champ d'action ultérieur ; le deuxième met en scène le travail concret de la Commission, de sa saisine à l'adoption et la diffusion de l'avis ; le troisième dresse un bilan en demi-teinte mais honorable de la contribution de la Commission nationale de déontologie de la sécurité au déplacement des lignes de clivage traditionnelles, dans la recherche d'une déontologie des professionnels de la sécurité plus conforme aux standards internationaux.

LE MANDAT INITIAL : DÉFENDRE AU MOYEN D'UN POUVOIR LIMITÉ UNE NORME FLOUE

Une fois actée la nécessité politique d'un contrôle externe par une autorité indépendante pour mieux faire respecter des comportements déontologiques chez les acteurs de la sécurité, le dispositif institué s'est mis à occuper une place modeste et timide en comparaison des autres dispositifs étrangers. S'agissant de ses modalités de saisine et de son pouvoir formel, rien dans l'histoire française des inspections internes « incestueuses »³ ne pouvait véritablement laisser imaginer que le nouveau dispositif aille révolutionner de respectables traditions nationales sur un terrain aussi sensible. Allait-on véritablement s'aligner sur le Commissaire à la déontologie québécois chargé d'une fonction de médiation, d'information et d'édiction de normes déontologiques, comme la *Police complaints authority* britannique ? Allait-on s'orienter vers un Comité permanent P doté de pouvoirs d'investigation directs comme en Belgique ? Allait-on s'aligner sur le Comité de déontologie policière québécois doté de véritables pouvoirs juridictionnels ? Ou alors, plus simplement, s'aligner sur le système de la Commission indépendante du recueil des plaintes contre la police de l'Irlande du Nord ? À l'évidence la réponse fut négative ! Bref, le temps était venu d'édifier une autorité externe inédite dans ce domaine, mais en la laissant sans pouvoir réglementaire, sans pouvoir d'injonction et sans pouvoir de sanction. Pour définir son statut et son périmètre, il n'était évidemment possible que de raisonner à partir des différentes sortes d'autorités administratives indépendantes pré-existantes dans le panorama français, avec les traditions de notre génie administratif où le contenu dépend en grande partie de la forme. La notion officielle de déontologie découle en effet, à l'époque, directement des attributs du pouvoir relatif que l'on voulut bien octroyer à la Commission nationale de déontologie de la sécurité, c'est-à-dire une norme de l'entre-deux. Une « science des devoirs », précisait le texte inaugural accompagnant le discours du premier ministre, « à la charnière du droit et de la morale [...], au champ d'application distinct de celui du droit, tout en ayant une portée contraignante moindre ». Un peu plus loin dans le texte, il était précisé, en clé positive : « des règles qui régissent le comportement professionnel [...] et créent un état d'esprit ». Et, en clé négative : « des

3. ... pour reprendre une formule imagée du directeur de l'IGPN, Boyajeau (Dominique). Cf. *AISG info*, 3 mai 2011, dépêche n° 3171.

manquements qui se situent à la limite de la faute disciplinaire ou de l'infraction pénale ». Voici donc pour le viatique ou la feuille de route qui allait rendre problématique la faisabilité de la mission de cette nouvelle autorité administrative indépendante.

Celle-ci se met en place dès le 1^{er} janvier 2001, sous la houlette de Pierre Truche, premier président honoraire de la Cour de cassation. Ce personnage est désigné par décret du Président de la République pour un mandat de six ans. Il est assisté de deux sénateurs, de deux députés, d'un conseiller d'État et d'un magistrat hors hiérarchie de la Cour de cassation et d'un conseiller-maître de la Cour des comptes. Ces huit membres de droit désignent souverainement six personnalités qualifiées, ce qui est là un premier gage d'indépendance de la Commission nationale de déontologie de la sécurité⁴. Pierre Truche fut remplacé en 2006 par Philippe Léger, ancien avocat général, lui-même démissionnaire au bout de presque deux ans. Roger Beauvois fut le troisième et dernier titulaire en titre, jusqu'au 1^{er} mai 2011. Le premier secrétaire général, Nathalie Duhamel, fut nommé par le président Truche, et assura la permanence de « l'intendance » durant huit ans. À sa démission, elle fut remplacée par Benoît Narbey.

Le Conseil d'État, dans une étude de 2001 portant sur les 34 autorités administratives indépendantes recensées à l'époque, range la Commission nationale de déontologie de la sécurité sous la catégorie des « autorités administratives indépendantes chargées de protéger les droits et libertés publiques », plutôt que dans la catégorie des « autorités administratives indépendantes protectrices des personnes », telles la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ou la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). À la différence des autorités administratives indépendantes disposant de pouvoirs d'injonction et de sanction, la Commission nationale de déontologie de la sécurité ne dispose, – tels le Médiateur ou le Haut conseil à l'intégration –, que d'un pouvoir juridique de savoir et de pouvoir faire savoir, autrement dit d'un magistère d'influence et d'un pouvoir d'alerte.

L'Office parlementaire d'évaluation de la législation, qui se pencha sur le sort des 35 autorités administratives indépendantes existantes en 2006 sous l'autorité du sénateur Gélard, prit acte de l'extrême faiblesse de l'allocation budgétaire annuelle de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, reconnaissant que son paupérisme entravait son potentiel d'activités. Indigence budgétaire, manque de personnels, et peut-être, hésitations des saisines parlementaires de la part de citoyens la connaissant mal, tels étaient les facteurs interconnectés expliquant le retard qui s'accumulait dans le traitement des dossiers. Ce constat devait être mis en rapport avec la relative inertie de la Commission nationale de déontologie de la sécurité qui n'entreprit, au départ, rien de plus pour publiciser son action que de publier ses avis. En dehors de la conférence de presse annuelle, la communication médiatique restait très limitée, vu la faiblesse de ses moyens. 19-saisines en 2001, 40 en 2002, 70 en 2003, 97 en 2004, 108 en 2005, tel fut son rythme de croisière à mi-parcours. La situation changea rapidement, car en 2006, il était attesté que 87 affaires dont la Commission avait été saisie étaient encore en souffrance, dont 6 remontant à l'année 2004. La Commission nationale de déontologie de la sécurité n'ayant pas la faculté légale de s'autosaisir, son alimentation dépendait

4. Les membres de la Commission ont également toujours souhaité une composition pluridisciplinaire. En 2010, ils avaient été largement entendus... Outre les membres de droit, furent également désignés un professeur des universités en médecine légale, une professeur des universités en sociologie, un directeur des services actifs honoraire de la Police nationale, un directeur honoraire de l'Administration pénitentiaire, un ancien avocat général honoraire à la Cour de cassation et un avocat.

entièrement des filtres des parlementaires à qui étaient adressées les demandes des citoyens. Or, la loi sur la sécurité intérieure (LSI) du 18 mars 2003, avait élargi ses possibilités en rajoutant à la liste des agents pouvant la saisir légalement, le Défenseur des enfants. L'Office d'évaluation, conscient du problème qu'allait constituer la progressive montée en charge et en notoriété de la Commission, lui suggéra alors de faire état dans ses rapports annuels des difficultés rencontrées, « afin que le Parlement puisse, le cas échéant, y remédier »⁵. Et pour assurer une meilleure autonomie budgétaire à celle qui fut reconnue par la mission Gélard comme la plus mal lotie d'entre toutes, il fut proposé une modification de la loi fondatrice et recommandée une possibilité de saisine directe par le Médiateur de la République et par le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. En effet, au cours de leurs auditions respectives, ces deux personnages avaient clairement estimé que la Commission nationale de déontologie de la sécurité leur était apparue « plus qualifiée pour instruire de manière plus approfondie certains des dossiers qui leur étaient soumis »⁶. Cette suggestion devint effective quelques mois plus tard.

L'année 2007 va perturber la petite histoire de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, quelque peu mise en émoi par l'arrivée en son sein d'un commissaire du gouvernement. En effet, le pouvoir exécutif, sous la pression des syndicats de police, décide de nommer, en sus des membres de droit, un ancien directeur des services actifs de la police nationale (directeur départemental de la sécurité publique de la Seine Saint Denis), Pierre Debue, créant la fonction de commissaire du gouvernement au sein de la Commission. Bien que n'ayant pas voix délibérative, il siège à toutes les séances de la Commission pour présenter le point de vue de l'administration concernée par chaque projet d'avis. Cette surprenante innovation fut immédiatement vécue comme l'intrusion de « l'œil direct de l'exécutif », mais il semble qu'au fil du temps, « sa présence ait plutôt facilité les rapports [de la Commission nationale de déontologie de la sécurité] avec la police », selon Roger Beauvois⁷.

C'est surtout la brusque décision gouvernementale de créer un Défenseur des droits et d'en inscrire le principe dans la Constitution, lors de sa révision du 23 juillet 2008, qui prendra de court la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Le nouvel article 71-1 y a solennellement instauré ce Défenseur des droits qui « [veillera] au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences ».

Faut-il y voir une prise de conscience collective devant la disparition programmée de la Commission nationale de déontologie de la sécurité avec trois de ses homologues ? Toujours est-il qu'on assiste à un réel changement dans sa stratégie de communication à l'égard des médias, dont on fait l'hypothèse qu'il va alors engendrer un intérêt nouveau des citoyens à l'égard de son utilité. L'année 2009 constitue une année

5. Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation (Patrice Gélard), *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié* (tomes 1 et 2), tome 1.

6. GELARD P., *Rapport sur les Autorités Administratives Indépendantes de l'Office Parlementaire d'évaluation de la législation*, Sénat, Session 2005-2006, Annexe PV Séance du 15 juin 2006, JORF. http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/autorites_administratives_independantes.asp

7. Audition de M. Roger Beauvois, président de la commission nationale de déontologie de sécurité, accompagné de M. Benoît Narbey, secrétaire général, dans René Dosière et Christian Vanneste, *Rapport d'information au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes*, Assemblée Nationale, 28 octobre 2010, JO, tome 2, Auditions (audition du 16 juin 2010).

d'impressionnante montée en régime et en réputation de la Commission. En 2006, elle avait enregistré 140 affaires, en 2007 elle était passée à 144, en 2008 à 152, mais en 2009, à... 228 ! Son rapport de l'année 2009 mentionne un taux de traitement de 153 dossiers, taux jamais atteint auparavant, et une amorce d'apurement des dossiers dont elle avait été saisie lors des années antérieures. De 2008 à 2009, les saisines augmentèrent de 50 %, et le rythme de ses auditions et des déplacements s'accrut notablement, proportionnellement aux ressources humaines par les postes de rapporteurs adjoints qui lui furent alors consenties.

Lors des dernières années de son existence, elle disposait de trois rapporteurs adjoints à temps plein et trois à mi-temps, ce qui, on en conviendra, restait limité voire ridicule au regard des institutions similaires dans d'autres pays. C'est ce qu'avaient du reste bien identifié les députés Dosière et Vanneste dans le rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes remis à l'automne de l'année 2010. Pour justifier que le budget de la Commission nationale de déontologie de la sécurité rentrait bien dans les documents du projet annuel de performance n° 308 dit « protection des droits et libertés », le principal indicateur de performance mobilisé restait le « délai moyen du traitement des saisines, qui se précisa en délai moyen d'instruction des dossiers (du point de vue de l'usager) »⁸. Ce fut là une bonne occasion pour les audités de la Commission d'explicitier les raisons du caractère plutôt bancal de cet indicateur de performance, et indirectement, de justifier de la façon dont ils travaillaient concrètement. Ce fut aussi une occasion de rappeler comment, progressivement, à l'aide de sondages annuels, l'audience populaire de la Commission nationale de déontologie de la sécurité leur avait paru croître d'année en année. L'hypothèse en était formulée de la sorte : « la notoriété grandissante de la Commission, [s'explique par] la médiatisation de certaines affaires rendant d'autant plus visibles les activités de sécurité, la confiance des parlementaires et des autorités administratives auteurs de saisines, combinée à une contestation croissante des citoyens confrontés à des personnes exerçant une mission de sécurité »⁹. Pour autant, on ne céda jamais à la tentation d'établir une éventuelle causalité mécanique entre augmentation des saisines et augmentation des manquements à la déontologie.

Que nous apprend à ce sujet la statistique des saisines parlementaires de la Commission nationale de déontologie de la sécurité ? Dans le dernier rapport de la Commission¹⁰, la tendance qui s'était dessinée en 2008 et 2009¹¹ s'est encore accentuée. En effet, sur les 107 saisines de provenance parlementaire, 72 sont gauche et 31 de droite ; sur les 47 saisines de provenance sénatoriale, 46 sont de gauche et 1 provient de l'UMP. On note surtout que 60 d'entre elles proviennent des autres autorités administratives indépendantes : trente du Médiateur de la République, dix-sept de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, dix du Défenseur des enfants, et trois du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Si l'accueil des plaintes recueillies par les parlementaires de gauche ont mieux favorisé l'alimentation de la Commission que ne l'ont été celles des parlementaires de

8. Audition de M. Roger Beauvois, président de la commission nationale de déontologie de sécurité, accompagné de M. Benoît Narbey, secrétaire général, dans René Dosière et Christian Vanneste, *Rapport d'information au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes*, Assemblée Nationale, 28 octobre 2010, JO, tome 2, Auditions (audition du 16 juin 2010).

9. *Ibid.*

10. CNDS, *Rapport 2010*, p. 24.

11. CNDS, *Rapport 2008*, p. 8 (en dehors des 19 saisines par les trois institutions : 7 du Médiateur de la République, 7 de la Défenseure des enfants, 5 de la HALDE). Pour l'année 2009, CNDS, *Rapport 2009*, p. 14.

droite, il reste difficile de soutenir que les protecteurs des libertés des citoyens seraient plus enclins à dénoncer les manquements de la police que ne le sont les défenseurs des valeurs de la loi et d'ordre. Ce soupçon de nature « idéologique », intensivement instrumentalisé par des syndicats de police extrêmement hostiles à la Commission nationale de déontologie de la sécurité¹², doit être relativisé par des motifs de nature plus « psychologiques » sur l'attitude de prudence et de circonspection des parlementaires à l'égard de leur faculté de saisine. Elles furent bien mises en relief par les sénateurs Sutour (PS) et Sueur (Centre), restés à l'écoute des arguments de Roger Beauvois et de Nathalie Duhamel. Le sénateur du Gard, qui n'avait sans doute jamais affronté le problème, posa la question de la conduite à tenir en cas de plainte. La transmission du dossier à la Commission ne risquait-elle pas, se demandait-il, « d'être comprise par le plaignant comme une approbation de sa démarche, et, par les agents concernés, comme une mise en cause de leur action ? »¹³. De manière plus affirmative, le sénateur du Loiret, J-P Sueur, redoubla la question de son collègue sur les motifs d'hésitation des renvois, « alors même », ajouta-t-il, « que les conditions formelles de saisine étaient réunies, et ce afin de ne pas donner l'impression de cautionner la démarche du plaignant, et partant, de mettre en cause les agents »¹⁴. Cette attitude ambivalente à l'égard de la saisine parlementaire va servir, pas moins de deux ans plus tard, d'argument massue inespéré au sénateur Gélard (UMP) pour justifier la réforme du Défenseur des droits dans l'un de ses aspects déterminants, la saisine directe et l'abandon du filtre parlementaire. Il fut aidé en cela par l'argument du président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, qui avait lui-même analysé l'utilité du filtre parlementaire pour d'autres motifs à des fins de bonne gestion interne¹⁵, comme nous l'avons expliqué plus haut.

CONSIDÉRATIONS SUR LE TRAVAIL DE LA COMMISSION

La loi du 6 juin 2000, très peu directive concernant la procédure de traitement des dossiers, n'avait été accompagnée d'aucun décret ou circulaire, et le règlement intérieur élaboré par la Commission nationale de déontologie de la sécurité restait très succinct. La Commission a progressivement élaboré sa procédure et sa déontologie par la confrontation aux cas pratiques. Quatre séquences de son travail doivent être distinguées : la saisine, l'instruction de la plainte, la construction collective d'un avis et sa transmission.

Saisine et recevabilité

Dès réception de la saisine, le président et le secrétaire général l'attribuaient à un binôme, constitué par un membre de la Commission (rapporteur) et l'un des cinq rapporteurs adjoints. Le principe d'une instruction par un binôme permettait une fructueuse différence

12. Avécès (Léon), *La commission nationale de déontologie de sécurité, une autorité contestée*, Mémoire de Master Administration et politiques publiques, Paris, CERSA-Paris II, ronéo, 2007.

13. Audition de M. Roger Beauvois, président, et de Mme Nathalie Duhamel, secrétaire générale, de la CNDS, dans *La protection du droit et des libertés fondamentales en France. Un cycle d'auditions de la commission des lois (2007-2008)*, J.O., 16 avril 2008.

14. *Ibid.*

15. Le président Beauvois craignait qu'une saisine directe n'engorge l'institution.

d'approche, notamment lors des auditions. Si un délai de plus d'un an s'était écoulé entre la date des faits et la saisine (loi 2000, article 4), ou si la saisine se limitait à la simple contestation matérielle d'une contravention, alors elle se voyait classée pour irrecevabilité.

Instruction : d'importants pouvoirs dont la Commission usait avec modération

Demandes de pièces – Le binôme chargé de l'instruction déterminait les pièces à demander à différentes autorités. Dans la très grande majorité des dossiers, une procédure judiciaire était en cours et celle-ci était demandée au magistrat en charge du dossier. La Commission nationale de déontologie de la sécurité devait en effet demander son accord au magistrat pour instruire le dossier (article 4), accord qui se réalisait *de facto* par la transmission de la procédure. La lecture de la procédure amenait souvent à une demande de pièces complémentaires, comme la copie d'un registre, d'un enregistrement vidéo, la rédaction d'un rapport d'intervention, etc. Ces demandes impliquent de savoir quel document est utilisé dans les situations en cause, ce qui s'apprend « sur le tas » parce qu'il n'existe pas d'ouvrage de référence en la matière. De plus, selon les corps de métier ou les établissements, les documents sont susceptibles de varier. La Commission pouvait également se faire communiquer une circulaire ou note de service dont elle ne disposait pas encore, et dont elle avait appris l'existence dans la réponse des autorités à une précédente affaire. En effet, les circulaires diffusées par le ministère de l'intérieur ne sont que très rarement publiées.

La Commission rencontra parfois des réticences ou des oppositions à ses demandes¹⁶. Celles-ci se manifestaient généralement par un silence opposé à des demandes répétées ou une transmission partielle des pièces demandées. Les magistrats du parquet, sauf rares exceptions, n'étaient pas réticents à transmettre la procédure à la Commission, conscients de ce que déontologie et droit pénal revêtaient des dimensions différentes. Les juges d'instruction refusèrent parfois de transmettre tout ou partie des pièces, lorsqu'une instruction était en cours pour des faits supposément commis par des agents de la force publique. Une fois la procédure judiciaire achevée, la Commission ne pouvait remettre en cause l'autorité de la chose jugée, en raison notamment du principe de la séparation des pouvoirs. *A contrario*, il lui était loisible de se prononcer sur les éléments non soumis à la juridiction, comme, par exemple le respect d'une instruction d'emploi sur l'usage d'une arme ou l'organisation d'une intervention des forces de l'ordre.

La Commission, qui a finalement toujours obtenu les pièces demandées, n'a donc jamais utilisé son pouvoir de demander des poursuites pénales en cas de non communication des pièces demandées (article 15). Il lui importait de ne pas tendre les relations entretenues avec les autorités publiques destinataires de ses demandes.

Liens avec les services d'inspection internes – Il est arrivé à la Commission nationale de déontologie de la sécurité de saisir un service d'inspection interne, conformément à l'article 5 de la loi du 6 juin 2000. Le seul domaine dans lequel une telle saisine eut à s'exercer fut le domaine pénitentiaire, l'inspection des services pénitentiaires ayant plus de facilité à identifier les différents protagonistes lors d'un conflit. La Commission fut saisie, en revanche, de nombreux dossiers dans lesquels une enquête d'un service d'inspection interne avait déjà été diligentée. Le dossier de l'enquête lui était transmis sans aucune difficulté¹⁷.

16. Rapport 2010, p. 33.

17. La Commission nationale de déontologie de la sécurité s'est généralement montrée plus sévère que ces corps d'inspection dans l'appréciation d'un manquement à la déontologie.

Auditions – Une fois les pièces du dossier analysées, le binôme déterminait s'il était nécessaire d'auditionner la personne à l'origine de la saisine (le plaignant) et un ou plusieurs des personnels intervenus (les agents mis en cause). Un questionnaire pouvait également être envoyé au plaignant et aux personnes mises en cause. Aucun délai n'étant fixé par les textes entre l'envoi de la convocation et la date de l'audition, la Commission respectait, sauf urgence, un délai de trois semaines, l'urgence étant généralement liée à une saisine concernant un étranger en situation irrégulière placé en centre de rétention administrative, qui pouvait être expulsé à tout moment. Les auditions duraient entre une et trois heures, et se déroulaient sous la forme d'un interrogatoire. Les plaignants et mis en cause pouvaient se faire assister de toute personne de leur choix, à condition, pour les agents, que leur assistant ne soit pas susceptible d'être ultérieurement auditionné¹⁸. Ces assistants étaient généralement les supérieurs hiérarchiques des agents ou des représentants syndicaux. Les agents des forces de sécurité étaient astreints à l'obligation de déférer aux convocations, sous peine de sanction pénale (article 15). Toutefois, aucune poursuite pénale ne fut jamais demandée par la Commission, les agents convoqués ayant toujours fini par se présenter, après parfois quelques tentatives de résistance. La Commission fit également preuve d'une certaine souplesse, en permettant le report d'une audition lorsque la personne convoquée était en congé ou en formation, sous réserve de l'envoi préalable d'un justificatif.

L'audition était en principe menée par le rapporteur, assisté du rapporteur adjoint, une greffière consignait les questions et réponses. L'assistant de la personne auditionnée pouvait librement prendre la parole, à condition de ne pas répondre aux questions sur les faits à la place de l'agent. Parfois, au cours de l'audition, certains documents étaient examinés, comme des enregistrements vidéos ou audio, en vue d'assurer un certain respect du principe du contradictoire¹⁹. En fin d'audition, l'agent et son assistant étaient invités à faire un commentaire, puis relisaient le procès-verbal et y apportaient les précisions ou modifications qui leur semblaient nécessaires. Il était fréquent qu'une discussion libre s'engage, par exemple sur un problème d'organisation des services ou sur l'adéquation d'un texte à la pratique, ce qui facilitait ensuite la formulation d'une recommandation générale par les rapporteurs. Une fois le procès-verbal relu et signé par toutes les personnes présentes, une copie en était remise à la personne auditionnée et, le cas échéant, à son conseil, la Commission en gardant l'original.

Vérifications sur place – La Commission nationale de déontologie de la sécurité avait également vocation à procéder à des vérifications sur place (article 6). En réalité, ces vérifications étaient davantage des constats effectués à l'occasion des auditions des personnes privées de liberté. La Commission se déplaçait en effet dans les établissements pénitentiaires ou centres de rétention administrative pour auditionner plaignants et mis en cause, et visitait les lieux où les faits s'étaient déroulés. La Commission envoyait un courrier au directeur de l'établissement concerné pour le prévenir de sa venue, lui demander de transmettre les convocations aux agents mis en cause et de lui fournir un local pour les auditions. Une convocation était également adressée à la personne privée de liberté, par courrier distinct et sous pli fermé. Les membres de la Commission n'étaient pas tenus d'avertir préalablement les responsables de la structure, mais ils le firent toujours, même en cas d'urgence. Les auditions se déroulaient ensuite dans des conditions permettant d'en assurer la confidentialité.

18. Règlement intérieur, article 6.

19. En revanche, ni le mis en cause, ni le plaignant, n'avaient accès au dossier de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Rédaction du projet d'avis – La rédaction du projet d'avis revenait au rapporteur adjoint, après discussion avec le rapporteur, et ce dernier y apportait ensuite des modifications. Le projet était envoyé aux membres de la Commission, dix jours avant la date de l'assemblée plénière mensuelle. Le commissaire du gouvernement venait alors consulter l'intégralité des dossiers à la Commission, en vue d'un entretien ultérieur avec des représentants des administrations concernées, au cours duquel il recueillait leurs observations.

Adoption et suivi des avis et recommandations

L'assemblée plénière, présidée par le président de la Commission, était composée des rapporteurs, rapporteurs adjoints et du commissaire du gouvernement. Le rapporteur chargé du dossier exposait les faits, l'avis – l'analyse des faits – et la proposition de recommandation individuelle et/ou générale. Le Commissaire du gouvernement exposait ensuite la position de l'institution concernée et pouvait présenter sa propre analyse de l'affaire. Ensuite, s'instaurait une discussion générale au cours de laquelle chaque membre qui le souhaitait posait des questions, demandait à vérifier une pièce, etc. Ces discussions étaient très riches en raison de la composition pluridisciplinaire de la Commission. Les discussions étaient plutôt simples lorsque la Commission avait déterminé sa « jurisprudence », en fixant certains critères, par exemple concernant les fouilles à nu en garde à vue, ou dans le cas d'une pratique violant ouvertement des textes (comme l'interdiction des baillons en matière pénitentiaire²⁰ ou l'utilisation d'une arme sans habilitation²¹). En dehors de ces cas de figure, chaque affaire nécessitait une discussion approfondie, les faits et comportements individuels étant chaque fois différents. Lorsque les plaignants et mis en cause avaient présenté une version totalement contradictoire des faits, la Commission concluait son avis en disant qu'elle n'était pas en mesure de se prononcer. N'étant pas une juridiction, elle ne se sentait pas en état de devoir statuer selon l'« intime conviction ». Après la discussion générale, le projet était examiné page par page. Le président et les membres proposaient des modifications, au regard des discussions précédentes. L'avis était ensuite formellement adopté. Entre 15 et 25 dossiers étaient traités par séance plénière, laquelle durait une journée entière. Les réponses des autorités aux précédents avis étaient également examinées en fin de session, afin de déterminer si une observation devait y être apportée par la Commission, ce qu'elle ne faisait que dans les cas de négations de violation les plus flagrantes. Sa réponse pouvait aussi se transformer en l'émission d'un rapport spécial au Journal officiel²². Elle se l'est autorisée à quatre reprises, avec une très grande parcimonie²³, sachant qu'une divergence irréductible entre le point de vue des autorités de tutelle et le sien ne pourrait jamais se vider par le biais d'une épreuve de force radicale.

Transmission de l'avis

L'avis était transmis aux autorités de tutelle des agents, qui devaient en théorie y réagir dans un délai de deux mois. Ce délai, fixé par la Commission, fut souvent dépassé, mais elle ne relançait les autorités qu'au bout d'un délai de quelques mois. La Commission

20. V. not. Avis 2009-27 (2011).

21. V. not. Avis 2009-134 (rapport 2010).

22. Loi 6 juin 2000, article 7.

23. Voir *JORF*, 16 juillet 2009, 18 janvier 2009, 2 décembre 2008 et 26 mars 2004.

a souvent regretté que ses avis n'aient pas été communiqués aux personnes auditionnées, aucun texte ne l'imposant. Ce regret visait également les avis dans lesquels elle avait considéré que les forces de l'ordre avaient agi au mieux au vu des circonstances, fait preuve de discernement, ou encore que les allégations du plaignant étaient mensongères. Tous les avis et recommandations furent publiés, anonymisés, sur son site internet, avec les réponses des autorités. La Commission publia chaque année un rapport annuel qui donnait lieu à une conférence de presse. La publicité médiatique était au fond la seule arme ou le seul moyen de pression dont la Commission pouvait se prévaloir et utiliser pour populariser sa cause.

SOUS BÉNÉFICE D'INVENTAIRE, UN BILAN EN DEMI-TEINTE

À l'heure des bilans, tentons d'expliquer pourquoi et comment les dirigeants de la Commission nationale de déontologie de la sécurité ont publicisé son influence de manière plutôt positive, et pourquoi ils se sont montrés volontiers critiques et pessimistes au sujet de sa mort et sa transfiguration dans le dispositif du Défenseur des droits. Il nous semble que ce bilan peut se résumer en deux types d'effets : un impact quantifiable et un autre plus qualitatif.

Impacts quantifiables des recommandations de la Commission

S'agissant des textes adoptés à la suite de ses recommandations, la Commission nationale de déontologie de la sécurité dénombra sur sept ans (2003-2010), 24 actes normatifs de portée nationale. Soit respectivement, par ordre normatif d'importance hiérarchique, d'un côté : une loi, deux décrets et un arrêté, trois circulaires et une note pour les actes émanant des services du ministère de la justice ; de l'autre, quatre circulaires, sept instructions, cinq notes de service et des consignes pour les actes émanant des services du ministère de l'intérieur. On peut en inférer que la réaction fut plus compréhensive, réceptive et mieux prise au sérieux du côté des services de la chancellerie, essentiellement à l'égard de la déontologie des agents de l'administration pénitentiaire, qu'elle ne le fut du côté des directions du ministère de l'intérieur que sont la direction générale de la police nationale (DGPN), la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et la direction de la police urbaine de proximité (DPUP) de la préfecture de police de Paris. Notons enfin que les avis furent dans l'ensemble plutôt mieux reçus à la direction générale de la gendarmerie nationale qu'à la direction générale de la police nationale.

Recommandations générales

Sur la décennie écoulée, les services de la chancellerie rappelèrent formellement à leurs devoirs déontologiques les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire à l'occasion de la loi pénitentiaire de 2009 sur l'encadrement des fouilles à nu ; du décret de 2006 sur la procédure de placement à l'isolement des détenus et du décret de 2008 sur la prohibition de l'interdiction totale auparavant en vigueur au sujet des contacts avec sa famille d'un détenu placé en quartier disciplinaire. Un arrêté de 2005 précisa que la correspondance des détenus avec la Commission nationale de déontologie de la sécurité devait rester sous pli fermé. Une circulaire de 2005 apporta des précisions dans le guide

méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues et de leur protection sociale. Une autre circulaire de 2007 donna des précisions sur l'utilisation de la force par les agents des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS), laquelle devait être précédée d'une phase d'explication entre le responsable et la personne détenue. Enfin, une note rappela les consignes à suivre pour les escortes pénitentiaires en cas de conduite d'un détenu chez un médecin et la nécessité d'une appréciation individualisée de l'usage des moyens de contrainte en cette occasion.

Du côté des directions du ministère de l'intérieur, les normes édictées visèrent des objectifs plus variés, quoique sous une forme beaucoup moins contraignante. Dans la meilleure des hypothèses, les circulaires furent les réponses de bonne volonté estimées les plus appropriées aux remarques de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Dès 2003, l'une d'entre elle évoqua explicitement le principe du respect de la dignité à l'égard des personnes gardées à vue. En 2004, une autre rappela les règles de la garde des femmes enceintes détenues dans les hôpitaux, et en 2005, quelques règles oubliées sur les activités de la sécurité privée. En 2009 enfin, la direction de la police urbaine de proximité expliqua aux officiers de police judiciaire comment devaient être appliqués leurs avis dans les comptes-rendus auprès des magistrats du parquet de Paris. Mais ce furent les notes de service qui remportèrent la palme des modalités de réponses récurrentes aux demandes de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. En 2006, le ministère expliqua la conduite à tenir à l'égard des mineurs, à l'occasion d'interventions de police ou de mineurs placés sous la responsabilité de la police ou de la gendarmerie. La même année, la direction centrale de la sécurité publique expliqua les comportements et procédures à suivre en matière d'interpellations pour ivresse publique et manifesta. Durant l'année 2008, la direction de la police urbaine de proximité expliqua comment réagir lors des prises de vue des fonctionnaires à leur insu par le public dans les opérations de maintien de l'ordre. La direction générale de la police nationale rappela successivement les modalités techniques de mise en œuvre des palpations et des fouilles de sécurité et des menottages, et de manière plus générale, les règles à suivre dans l'emploi de la force et de la contrainte par les policiers. Enfin, une série d'instructions acheva de compléter le tableau des réponses. En 2003, la direction générale de la police nationale rappela aux fonctionnaires de la police aux frontières (PAF) les règles de l'art en matière de pratiques d'escorte d'étrangers raccompagnés, singulièrement lors des fouilles et des menottages d'étrangers reconduits pendant les phases de décollage et d'atterrissages. En 2004, trois instructions successives furent rappelées au sujet de l'utilisation des produits incapacitants en milieu fermé, de la déontologie des brigades anti-criminalité, et à nouveau, à l'égard des menottages. Durant l'année 2006, fut émise une instruction sur l'emploi des pistolets à impulsion électrique (*taser*) ; en 2009, la direction générale de la police nationale émit deux instructions sur l'emploi du *flashball superpro*, tandis que la direction de la police urbaine de proximité formula des consignes sur les fouilles et restitutions des effets personnels au « dépôt » du palais de justice de Paris, avant comparution des mis en cause devant magistrats.

Que tous ces textes aient été, ou non, effectivement appliqués et aient porté leurs fruits relève évidemment d'une autre logique qui ne peut être traitée dans le cadre limité du présent article.

Recommandations individuelles

S'agissant des recommandations individuelles à l'égard des agents mis en cause, l'impact fut apparemment beaucoup plus faible. Si l'on en croit les 100 avis émis dans le

rapport de l'année 2010²⁴, la Commission nationale de déontologie de la sécurité constata une différence de réactions de la part des tutelles, sans parvenir véritablement, dit-elle, à se l'expliquer. S'agissant des affaires où elle recommanda que des sanctions soient prises à l'encontre d'individus ayant manqué à la déontologie, le taux de suivi n'était que de 45 %, alors qu'il s'élevait à 65 % quand elle proposait des mesures générales.

Dans le premier cas de figure des manquements individuels, la Commission constata que 19 avis seulement avaient été « suivis positivement » par les ministères de l'intérieur et de la justice ; 25 « partiellement suivis » ; 32 ne donnèrent lieu à « aucun suivi » et 24 ne reçurent « aucune réponse ». La Commission constatait donc que dans 55 % des cas, il existait un désaccord irréductible sur le sens de la « gravité » des manquements. Tant en ce qui concerne le manque de rigueur dans la rédaction des procès-verbaux, que de la loyauté dans la conduite des enquêtes ou dans l'usage disproportionné de la force, des conditions du menottage et des fouilles à nu jusqu'à une période récente, les tutelles avaient tendance à couvrir les agents plutôt que de reconnaître de bonne grâce les arguments de la Commission. Le plus souvent, les autorités hiérarchiques qui voulurent bien admettre un manquement se contentaient de convoquer l'agent et de rappeler les consignes...

Dans d'autres cas d'espèce, la Commission manifesta une satisfaction plus grande à l'égard des tutelles. Constatant que sur 20 affaires d'ordre général, 12 avaient été convenablement suivies (soit un taux de 65 %), elle estima « encourageant » l'impact de son action, admettant de surcroît (et de manière plus conciliante que lorsqu'elle recommanda aux tutelles la nécessité de rappeler les textes aux fonctionnaires), que ses demandes correspondaient en quelque sorte à de nouvelles « piqûres de rappel » dont elle savait qu'elles étaient déjà fréquentes au sein des services.

La Commission put constater que lorsque ses avis visaient des décisions préfectorales, comme en matière d'éloignement des étrangers, l'absence de réaction était patente et les réponses, quand elles existaient, étaient émises avec beaucoup de légèreté.

Autres impacts de diverses actions entreprises

La Commission nationale de déontologie de la sécurité entreprit également des actions beaucoup moins visibles, de nature qualitative, qui ressortaient de l'apprentissage d'une mise en confiance progressive par un échange d'informations permanent avec des agents des forces de l'ordre, et plus précisément au cours des relations qui s'instaurèrent avec les rapporteurs et rapporteurs adjoints.

S'agissant des échanges d'informations, les membres et rapporteurs adjoints de la Commission sont allés durant une journée au centre national de formation de tir, ce qui leur permit d'assister à des démonstrations de différentes armes, de poser des questions sur la pertinence ou l'opportunité de certaines pratiques. Cette journée permit ainsi aux membres de la Commission de se rendre compte que le *flashball superpro* avait une marge d'erreur de 40 cm lors d'une utilisation à une distance de dix mètres.

L'intensité des liens entre les forces de l'ordre et la Commission a atteint son point culminant lorsque les 3 rapporteurs adjoints à temps plein firent, au début de l'année 2011, un stage d'une semaine en immersion dans différents services de police de l'agglomération parisienne, dont deux nuits avec la brigade anti-criminalité. Ce stage

24. Rapport 2010, p. 17.

fut également l'occasion de reparler de certaines affaires passées, d'interroger réciproquement les agents de la Commission ou des forces de l'ordre sur leurs pratiques. À la fin de chaque journée, les rapporteurs adjoints étaient invités à revenir poursuivre les discussions, interrompues faute de temps.

S'agissant de la pédagogie, le président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité et le secrétaire général sont allés dans différentes écoles de formation. Quand son président faisait remarquer : « nous n'avons jamais été des anti-flics, mais au contraire des pédagogues de la déontologie » ; et un peu plus loin : « nous ne sommes pas anti-flics, puisque nous refusons d'instruire des dossiers relatifs à des contraventions, ou des plaintes des fonctionnaires de police contre leur hiérarchie »²⁵..., ce rappel signifiait une attitude de bonne volonté inscrite dans la pédagogie personnelle de la Commission, et son président accepta de rendre compte du travail de la Commission dans diverses écoles de formation professionnelle : École nationale supérieure des officiers de police (ENSOP), École nationale supérieure de la police (ENSP), École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). Le président Beauvois en rapporta le constat selon lequel les questions posées par les élèves rencontrés étaient devenues, au fil du temps, beaucoup moins agressives que naguère²⁶. Ainsi, le respect finit-il par s'établir aussi, paradoxalement, chez les auditionnés qui, pour beaucoup d'entre eux, durent finalement convenir que la Commission nationale de déontologie de la sécurité n'était pas véritablement leur « ennemi ».

Les actions visant à mettre en présence forces de l'ordre et Commission nationale de déontologie de la sécurité semblent avoir toujours eu une incidence positive. Il en est de même du rôle du commissaire du gouvernement. Cette pacification des relations se donna également à voir à travers le « retour » que les agents auditionnés par la Commission faisaient à leurs collègues, généralement positif. Si deux syndicats, essentiellement, se sont arc-boutés contre la Commission et montrés publiquement hostiles à chaque divulgation annuelle de ses rapports, il convient pourtant de constater que les auditions, dans lesquelles intervenait un délégué syndical de l'un de ces syndicats comme assistant, furent dans l'ensemble volontiers respectueuses. La différence de réaction fut souvent expliquée aux agents de la Commission par le fait que ces syndicats devaient s'opposer par principe à l'action de la Commission, son existence rajoutant aux trop nombreux contrôles auxquels ils estimaient leurs adhérents déjà soumis.

Les limites de l'influence de la Commission

La Commission nationale de déontologie de la sécurité d'un côté et les forces de l'ordre de l'autre développèrent des points de vue apparemment irréconciliables dans plusieurs domaines, dont certains doivent être ici évoqués. Après qu'a fini par être réglé le dossier des fouilles à nu lors des gardes à vue – de façon étonnante, car la Commission n'avait jamais demandé leur interdiction²⁷, principe que pose pourtant la loi sur la garde à vue –, subsistaient au moins quatre points de blocages.

25. Beauvois (Roger) et Enderlin (Samantha), « Contrôler la déontologie des forces de sécurité : les dix ans d'expérience de la CNDS », 2011, <http://www.collection-privée.org/public/galerie-video.php?reference=86>

26. *Ibid.*

27. La Commission nationale de déontologie de la sécurité insistait sur la nécessité d'un encadrement de la fouille à nu par un texte législatif et de sa mention dans la procédure judiciaire, afin d'en permettre le contrôle par l'autorité judiciaire.

Le premier d'entre eux concernait les conditions de l'usage des armes à létalité réduite, et surtout le *flashball* modèle *super pro* : lorsque la Commission nationale de déontologie de la sécurité considérait qu'un policier avait fait un usage irrégulier du *flashball*, il lui fut souvent répondu que si cette arme n'existait pas, les policiers auraient dû utiliser leur arme à feu. Or, dans lesdites affaires, la Commission releva que les agents des forces de l'ordre n'étaient pas en situation d'utiliser une arme à feu²⁸.

L'achoppement portait ensuite sur la proportionnalité et la nécessité de l'usage de la force. Les ministères de tutelle avaient généralement une conception plus souple que la Commission de la notion de légitime défense et du cadre d'utilisation des gestes techniques et professionnels d'intervention (GTPI).

Troisièmement, les points de vue divergent au sujet des conditions de l'exécution des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière sur le territoire français. La Commission a souligné le caractère déloyal de la mise en œuvre de cette procédure et pointé du doigt des procédures dans lesquelles la précipitation des forces de l'ordre empêchait les étrangers de préparer leurs affaires²⁹. Le ministère de l'intérieur justifia cette précipitation par la prévention des troubles à l'ordre public causés par les associations de défense des étrangers, ou encore des risques de réaction désespérée des étrangers.

Enfin, le quatrième point de blocage est celui du principe du placement des enfants en rétention administrative, que la Commission, comme d'autres institutions, estimait contraire aux prescriptions générales du droit positif³⁰.

Afin de mieux montrer comment bougèrent les lignes de la déontologie dans les différents métiers de la sécurité durant dix ans, il aurait été nécessaire de mener des recherches plus approfondies sur les pratiques des forces de l'ordre en vue de leur rationalisation et leur harmonisation, mission qui avait été initialement confiée à la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Or celle-ci ne put jamais vraiment mener cette mission à bien. Il existait, en effet, trop peu de saisines pour tirer des généralités sur les manquements des forces de sécurité, à l'exception de certaines questions récurrentes (menottage, placement en garde à vue ou fouille à nu). En interne, le faible nombre de salariés, eu égard au nombre de saisines, ne leur permettait pas vraiment de consacrer du temps à l'analyse de la jurisprudence de la Commission. Toutefois, le corpus de principes dégagés par la Commission étant devenu assez important au bout de dix ans, des chercheurs commencèrent à s'y intéresser. Sur un autre plan, le fait que les avis de la Commission nationale de déontologie de la sécurité soient devenus de plus en plus scrutés et mobilisés par le Comité européen de prévention de la torture (CPT)³¹ ou de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)³², contribua indéniablement à faire bouger les lignes pratiques de la déontologie des forces de sécurité en France.

*

* *

28. V. not. Avis 2009-129, 2009-133 et 2009-134 (Rapport 2010).

29. V. not. Avis 2009-24, 2009-80 et 2009-90 (Rapport 2010, p. 80 et s.).

30. V. not. Rapport 2010, p. 80 et s.

31. La Commission nationale de déontologie de la sécurité fut auditionnée par le CPT lors de chacune de ses visites en France et le CPT reprit certaines de ses analyses. V. not. CPT Inf[2007]45, §§ 18, 21, 52 et s.

32. V. not. CEDH, *Léger c/ France*, 11 avril 2006 ; *Darraj c/ France*, 4 nov. 2010.

Les membres de la Commission nationale de déontologie de la sécurité peuvent, somme toute, durant sa courte histoire être considérés comme des « lanceurs d'alerte » institués et autoproclamés, devenus philosophes avec le temps. « Bien souvent, des faits bénins sont à l'origine de l'incident : un contrôle routier, un véhicule mal garé, [...], le contrôle d'un cabas sur un marché : de fil en aiguille, la situation dégénère. Il est rare que nous soyons saisis d'affaires provoquées par l'arrestation d'un individu dangereux. Dans la plupart des cas, un peu de calme et de discernement de part et d'autre aurait suffi à éviter le conflit », déclarait Roger Beauvois dans son audition devant la commission Gélard, le 16 juin 2010.

Il convient de rappeler que ses membres ne se voulaient pas les ennemis des agents de sécurité, bien qu'un tel préjugé confortât durablement certains syndicats de police qui ont toujours eu un intérêt à ce que cette représentation négative perdure le plus longtemps possible dans l'opinion publique.

Ses membres défendirent en somme vaillamment le délicat bilan de la plus petite des autorités administratives indépendantes, qui en dix ans, vit son financement doubler et surtout le nombre de ses saisines multiplié par dix. En revanche, ils eurent le sentiment de n'en avoir pas été récompensés à leur juste mesure, et s'inquiétèrent du fait que, peut-être, leurs efforts constants allaient être anéantis.

Plus fondamentalement, on peut dire que la Commission nationale de déontologie de la sécurité fut prise dans ce dilemme bien connu des sociologues de la police pour qui l'essentiel de la littérature sur les sujets policiers controversés, les usages illégitimes de la contrainte physique notamment, se répartissent en deux catégories : les regards acritiques de ceux qui sont informés de l'intérieur et les regards critiques des profanes mal informés. Or, la Commission doit être louée pour avoir réussi à dépasser ce genre de dilemme dans le rôle qui fut le sien, car elle s'est toujours vécue et assumée comme un passeur et non comme un censeur. Ni juge d'instruction, ni corps d'inspection, elle s'est efforcée de faire collectivement la pesée des effets négatifs ou bénins pour le public de déviances policières à l'égard de leurs libertés.

Étant objectivement positionnée du côté de la défense des « droits de l'homme et de ses libertés » face à l'exercice de la contrainte légitime des agents de sécurité sur les citoyens libres, enfermés ou en situations illégales, la Commission ne pouvait pas être orientée dans sa pratique, sauf exception, dans la justification permanente de l'usage de cette contrainte. Elle ne pouvait en réalité se mouvoir que dans l'observation et l'approfondissement minutieux des dérapages des différents agents de sécurité, liés au manque de maîtrise et de bon discernement professionnel dans le déroulement des interactions concrètes de leur métier.

Avec le temps, elle capitalisa bien plus d'expériences auto-réflexives que ne purent jamais en acquérir les analystes spécialisés extérieurs, y compris les plus informés d'entre eux. Il est, en définitive, tout à fait compréhensible que la Commission nationale de déontologie de la sécurité ait cherché à défendre bec et ongles ses acquis, en voulant obtenir de solides garanties sur leur pérennité au sein de la nouvelle entité. C'est le vœu que l'on peut formuler à l'égard de la vice-présidence du collège dédié à la déontologie de la sécurité sous la tutelle du Défenseur des droits désigné par le Président de la République.

Il faut donc souhaiter que son action s'inscrive dans le sillon de l'apprentissage tracé par ses prédécesseurs, et puisse capitaliser de nouveaux acquis sur le travail de défrichage réalisé par la Commission nationale de déontologie de la sécurité.