

La police doit rendre des comptes à la société

L'emploi de la force aboutissant à des décès ou des blessures graves lors d'opérations de police est de plus en plus documenté. Pour restaurer la confiance des citoyens, davantage de transparence et de redevabilité apparaît comme une nécessité, notamment en ce qui concerne l'usage des armes et l'identification des agents et agentes.

Jérôme GRAEFE, membre de l'Observatoire parisien des libertés publiques, Nathalie TEHIO, membre du Bureau national de la LDH et référente des observatoires des pratiques policières/libertés publiques

Le principe de redevabilité est énoncé à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Il a donc valeur constitutionnelle et peut être invoqué à l'occasion d'un contentieux. Dès son origine, il ne concerne pas uniquement le rapport sur l'action de chaque agent mais il est relié à l'idée de leur responsabilisation. Ainsi, Mounier, dans la séance du 27 août 1789 a-t-il pu proclamer : « *la liberté publique exige que la séparation des pouvoirs soit déterminée, et que les agents du pouvoir exécutif soient responsables de leur administration* ». Lafayette, dans son projet de déclaration du 11 juillet 1789 ajoutait la condition d'impartialité des juges. Le 13 août 1789, Jean-Sylvain Bailly, premier président de l'Assemblée nationale et premier maire de Paris, proclamait que « *la publicité est la sauvegarde du peuple* ».

Ce principe est relié à l'avertissement de Montesquieu de devoir se méfier de la concentration des pouvoirs. Tout agent public investi d'une fonction est porté à abuser de son pouvoir – qu'il risque de prendre pour sa propriété – et l'article 15 est alors un garde-fou. Des cahiers de doléances réclamaient la mise en responsabilité de tout agent « *jouissant d'une autorité quelconque, qui aurait [...] mis à exécution un ordre arbitraire, illégal, attentatoire à la liberté d'un citoyen* »⁽¹⁾.

Il trouve sa traduction contemporaine dans l'idée de transparence de l'action

publique, notamment par la motivation des décisions, le droit d'accès aux documents administratifs⁽²⁾, le contrôle de la probité des responsables politiques par la publication des données essentielles de leur déclaration, le contrôle financier par la Cour des comptes ou le contrôle de

(1) Montargis, cité in *La Déclaration des droits de l'Homme de 1789 de 1789*, sous la direction de Gérard Conac, Marc Debène et Gérard Teboul, *Economica* 1993, p. 321.

(2) Cons. const. 3 avril 2020, Unef, n° 2020-834 QPC § 8.

(3) Et récemment, le rapport du 3 mai 2023 de la Contrôle générale des lieux de privation de liberté sur les gardes à vue arbitraires à Paris.

(4) Étude nommée *Police Accountability: Towards international standards*.

(5) CNCDH Avis sur les rapports entre police et population. A 2021-2.

(6) <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials>.

(7) Dans le rapport d'activité de l'IGGN pour l'année 2022, pp.88-97: précisions sur l'usage des armes et sur les circonstances du décès ou des blessures.

(8) Voir l'analyse du 20 juillet 2022 de la LDH à propos de l'usage des armes à feu.

(9) « Allo, place Beauvau », Grand prix du journalisme 2019.

(10) <https://bastamag.net/webdocs/police/>.

(11) Selon l'adage anglais, concernant l'apparence d'impartialité : « *Justice not only be done, it must be seen to be done* ».

(12) CJUE 14 février 2019, C-345/17.

(13) <https://site.ldh-france.org/paris/files/2023/02/Filmerles-FDO-et-diffusion-enregistrement-15-fevrier-2023.pdf>. La vidéo du tir mortel sur Nahel (17 ans), à l'occasion d'un contrôle routier, a permis d'alerter le public. Le tir mortel lors du contrôle routier de Alhoussein Camara (19 ans), sans image, une dizaine de jours auparavant, est largement passé inaperçu. <https://www.ldh-france.org/usage-des-armes-par-la-police-pour-un-cadre-legal-qui-ne-soit-pas-un-permis-de-tuer/>.

l'action menée par des autorités indépendantes. S'agissant de la police, la Défense des droits s'est exprimée maintes fois sur ses pratiques⁽³⁾.

L'agence nationale de la recherche (ANR) a désigné un centre de recherches (Cesdip) pour établir une comparaison internationale sur les différents systèmes de contrôle des polices et évaluer le respect de ce principe de redevabilité⁽⁴⁾ : la question est d'une actualité brûlante.

Deux hypothèses retiendront notre attention : le contrôle de l'usage des armes (rapport sur l'action) et l'identification des agents (responsabilisation).

Le contrôle de l'usage des armes et du recours à la force

La police ou la gendarmerie peuvent recourir à la force et éventuellement faire usage d'armes, dans le cadre prévu par la loi pour chaque opération.

Il est donc particulièrement important que la société soit informée des blessures subies par les agents lors d'opérations, mais aussi des engagements de la force ayant occasionné des lésions ou la mort.

Une démocratie ne gouverne pas par la peur mais par le consentement des citoyens : or, la confiance de la population dans sa police implique la publication des conclusions de l'enquête sur les cas d'usage de la force ayant entraîné de graves blessures ou un décès.

La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) a recommandé de prévoir plus de transparence



« Le principe de redevabilité offre la possibilité à tout un chacun de documenter l'action des forces de sécurité, notamment en filmant ».

sur les enquêtes administratives et les sanctions disciplinaires comme pour les enquêtes judiciaires, « avec des indicateurs harmonisés permettant de suivre statistiquement et individuellement le traitement et l'issue administrative et/ou judiciaire des signalements »⁽⁵⁾.

Le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois des Nations unies de 1979⁽⁶⁾ encourage les États à documenter précisément les recours à la force, surtout lorsqu'ils conduisent à un décès, et à tirer les leçons des situations analysées aux fins de rechercher la protection de la vie des personnes.

Or, le rapport de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) ne recense le nombre de blessures et de décès que depuis 2018 et l'Inspection de la gendarmerie nationale (IGGN) que depuis 2020⁽⁷⁾. Depuis 2019, l'IGPN indique la « cause des décès ». Le manque de précision ne permet pas d'avoir un réel contrôle sur les cas d'emploi de la force et il serait

intéressant de publier des informations sur les personnes décédées, afin de pouvoir repérer s'il existe ou non un biais racial ou sexiste lors des contrôles routiers (par exemple), déclencheurs de nombre de refus d'obtempérer aboutissant à des courses-poursuites ou à des tirs mortels⁽⁸⁾. Ces informations sont tellement insuffisantes que pendant la période des Gilets jaunes, un journaliste, David Dufresne, a recensé les cas de blessures graves et enquêté sur celles-ci⁽⁹⁾. Un média en ligne a créé une base de données pour rendre accessibles les informations sur les circonstances des décès liés à des interventions des forces de sécurité⁽¹⁰⁾.

Le suivi des enquêtes administratives est opaque (même anonymisées) et il n'y a pas obligatoirement de publication concernant les résultats des enquêtes judiciaires.

De plus, faute d'indépendance à l'égard de l'Exécutif, le défaut d'impartialité des inspections générales ne peut qu'être suspecté⁽¹¹⁾.

Quoi qu'il en soit, pour qu'une enquête ait une chance d'aboutir, encore faut-il pouvoir attribuer tel tir mortel à tel policier. À défaut, seule la responsabilité de l'État pourra être engagée devant le tribunal administratif, sans aucune mise en cause personnelle.

L'identification des forces de l'ordre

Le principe de redevabilité offre la possibilité à tout un chacun de documenter l'action des forces de sécurité, notamment en filmant.

La Cour de justice de l'Union européenne a jugé qu'un particulier pouvait filmer et diffuser sur une plateforme vidéo sa déposition dans un commissariat⁽¹²⁾. Elle considère qu'il s'agit d'un traitement de données personnelles, mais le but recherché étant l'information du public sur un sujet d'intérêt général, cela correspond aux fins du journalisme, au sens large, et représente un motif légitimant l'atteinte à la vie privée.

En droit interne, les textes ne font référence qu'aux opérations dans l'espace public. Rares sont les forces de l'ordre ne pouvant pas être filmées⁽¹³⁾.

Le projet de loi Sécurité globale avait tenté de paralyser ce droit de filmer en créant un nouveau délit mais le Conseil constitutionnel a censuré l'article « 24 » contre lequel la société civile s'était largement mobili-

« Le citoyen a également le droit, au titre du principe de redevabilité, de pouvoir identifier l'agent en opération. L'anonymat dans une action coercitive, permettant ou non le recours à une arme, est un vecteur d'arbitraire car il peut générer un sentiment d'impunité et de ce fait, de toute-puissance. »

sée. Il faut noter que cette loi a interdit de constituer un fichier de photographies de membres des forces de l'ordre⁽¹⁴⁾.

Mais les enregistrements sont de peu d'utilité lorsque le visage est dissimulé sous un casque à la visière rabattue (comme pour les Brav-M⁽¹⁵⁾) ou sous une cagoule. Son port est censé être interdit, selon le *Schéma national du maintien de l'ordre*, mais la réalité est toute autre, notamment lorsqu'il s'agit d'une cagoule ignifugée sous prétexte de risque de projection de cocktail Molotov...

Le citoyen a également le droit, au titre du principe de redevabilité, de pouvoir identifier l'agent en opération. L'anonymat dans une action coercitive, permettant ou non le recours à une arme, est un vecteur d'arbitraire car il peut générer un sentiment d'impunité et de ce fait, de toute-puissance. La LDH, comme d'autres organisations, réclame depuis longtemps un récépissé lors des contrôles d'identité, à défaut de pouvoir les encadrer suffisamment pour qu'ils deviennent exceptionnels. Le 24 décembre 2013, le ministre de l'Intérieur a compensé son refus de cette mesure par l'édiction d'un arrêté imposant le port d'un matricule apparent, le référentiel des identités et de l'organisation (RIO), sur le brassard ou la poitrine.

Un principe de redevabilité peu effectif

En pratique, ce droit constitutionnel de redevabilité reste quasiment lettre morte concernant les agents en mission, pourtant censés être responsables et comptables de leurs actions. Les observatoires des pratiques policières ont largement documenté l'absence de port effectif du matricule en opération et la difficulté de retenir un numéro à sept chiffres. Et le support ne fait que 4,5 cm sur 1,2 cm, ce qui le rend indéchiffrable dans des conditions d'intervention. Les modalités du port du matricule retenues sont manifestement inadaptées, faisant échec *de facto* à l'identification des agents. Dans la très grande majorité des cas, celle-ci est difficile voire impossible et l'impunité des agents reste alors la règle.

La LDH, avec ses partenaires⁽¹⁶⁾, a saisi le Conseil d'État d'un recours en annulation contre le refus de modifier la taille du support, pour qu'il soit lisible de loin et même de nuit.

Puis, devant l'ampleur du recours à la violence pendant les manifestations « retraite

« Plus le nombre d'agents effectivement poursuivis et sanctionnés pour des comportements illégaux sera conforme au chiffre réel, plus ils seront dissuadés d'exécuter sans réfléchir des ordres manifestement illégaux commandés par leur supérieur, par peur de voir leur responsabilité personnelle engagée. »

d'après 49-3 », les mêmes organisations ont saisi le juge des référés du Conseil d'État pour que les supérieurs hiérarchiques vérifient le port du RIO avant et après les opérations, afin de rendre son port plus systématique. Le ministère de l'Intérieur a admis à l'audience qu'aucune sanction n'avait été prononcée pour non-port du matricule, mais le juge a tout de même rejeté le recours en référé, jugeant que l'ampleur du phénomène ne serait pas démontrée et que d'autres modes d'identification suffiraient à la permettre dans des enquêtes judiciaires.

Autrement dit, alors que l'identité de tout agent doit être portée à la connaissance du public, obligation non négociable dans une société démocratique, le juge des référés a estimé qu'il suffisait que l'identification soit rendue possible par une enquête *a posteriori*. De plus, il est étonnant qu'il ait retenu l'absence de difficultés d'identification alors que la Défenseure des droits (DDD), qui était intervenue à l'instance, faisait état de l'impossibilité d'identifier l'auteur de violences dans des enquêtes.

Ainsi, Antoine Boudinet – dont la main a été arrachée par une grenade Gli-F4 à Bordeaux le 8 décembre 2018 – a vu sa plainte classée sans suite, faute de pouvoir identifier l'agent à l'origine du tir. L'auteur du tir au lance-grenade Cougar ayant entraîné la mort de Zineb Redouane à Marseille le 2 décembre 2018 n'a pas, non plus, pu être retrouvé.

Or, la Cour européenne des droits de l'Homme impose de mettre en œuvre des mesures pour une enquête effective, en application des articles 2 (droit à la vie) et 3 (interdiction de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants) de la Conven-

tion, comme l'identification des agents. De surcroît, plus le nombre d'agents effectivement poursuivis et sanctionnés pour des comportements illégaux sera conforme au chiffre réel, plus ils seront dissuadés d'exécuter sans réfléchir des ordres manifestement illégaux commandés par leur supérieur, par peur de voir leur responsabilité personnelle engagée⁽¹⁷⁾. Cela conduirait directement à une baisse des violations des droits de l'Homme par les forces de l'ordre tenues réellement comptables de leurs actes.

Il reste à espérer que le Conseil d'État donnera plein effet au principe de redevabilité, en rendant une décision favorable sur le recours engagé au fond.

La tendance des forces de l'ordre à vouloir rester anonyme dans leur action s'accroît : la pression policière visant à cacher le nom de l'agent au profit de son matricule dans les procédures judiciaires est forte, ce qui ne facilite pas le travail de contrôle de son impartialité ou de sa compétence territoriale.

In fine, l'identification en toutes circonstances des forces de l'ordre permettrait de rétablir la confiance envers tous ceux qui ont choisi de se mettre au service publiquement, non pas d'un gouvernement en place, mais de la population et de la garantie des droits et libertés des citoyens⁽¹⁸⁾.

« C'est d'une relation de qualité avec sa population de référence que la police tire non seulement sa légitimité mais également son efficacité »⁽¹⁹⁾.

La légitimité de l'action comme l'efficacité sont actuellement sacrifiées, comme si le gouvernement offrait un chèque en gris⁽²⁰⁾ aux forces de l'ordre, selon le proverbe « *pas vu, pas pris* » ! ●

(14) Article 226-16-2 du code pénal.

(15) Voir le rapport : <https://site.ldh-france.org/paris/files/2023/04/Rapport-BRAV-M-complet-12.04.2023.pdf>.

(16) Acat-France, Syndicat des avocats de France et Syndicat de la magistrature.

(17) L'article 122-4 du code pénal ne prévoit pas d'impunité en cas d'« ordre manifestement illégal ».

(18) Voir l'article 12 de la DDHC de 1789 : « La garantie des droits de l'Homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

(19) « Que peut-on attendre de la police ? » (<https://laviedesidees.fr/Entretien-avec-Anne-Wuilleumier.html>, 19 mars 2021).

(20) Didier Fassin, *Pouvoir discrétionnaire et politiques sécuritaires. Le chèque en gris de l'État à la police*, Actes de la recherche en sciences sociales 2014/1-2 (N° 201-202), expression reprise de Jean-Paul Brodeur.