

Comprendre : méthode d'instruction des dossiers au sein du pôle Déontologie de la sécurité

Le Défenseur des droits peut être saisi par toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité. Il peut en outre se saisir d'office ou être saisi par les ayants droit de la personne dont les droits et libertés sont en cause (art. 5 L.O. 29 mars 2011).

Ces réclamations, réceptionnées par le service Recevabilité, Orientation et Accès aux droits, sont ensuite dirigées vers le pôle instructeur dit de la « Déontologie de la sécurité ».

Aperçu de ses méthodes d'investigation.

Toutes les réclamations par le pôle Déontologie de la sécurité du Défenseur des droits font l'objet d'une préinstruction collégiale qui permet de déterminer les suites immédiates qu'il convient de donner : demande de précisions au réclamant, demande de communication de pièces au parquet (une procédure d'interpellation par exemple), demande de communication de rapports ou de copie de registres à l'autorité administrative, transmission à un autre pôle pour une règlement amiable ou un traitement plus adéquat de la réclamation, plus rarement, classement si les faits dénoncés ne sont pas constitutifs d'un manquement à la déontologie de la sécurité.

A ce stade, il convient de préciser que l'autorité judiciaire intervient ou est intervenue dans environ 70 % des affaires traitées par le pôle : soit parce que les faits ont donné lieu à une procédure judiciaire (interpellation, garde à vue, perquisition), soit parce que, parallèlement à la saisine du Défenseur des droits pour un manquement à la déontologie, le réclamant a porté plainte, estimant que le comportement de l'agent qu'il met en cause est également susceptible d'être qualifié pénalement. Par conséquent, conformément à l'article 23 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, les investigations du Défenseur des droits ne peuvent dès lors commencer qu'avec l'accord des juridictions, et plus particulièrement à réception des pièces de la procédure judiciaire :

« Lorsque le Défenseur des droits est saisi, ou se saisit d'office, de faits donnant lieu à une enquête préliminaire ou de flagrance ou pour lesquels une information judiciaire est ouverte ou des poursuites judiciaires sont en cours, il doit recueillir l'accord préalable des juridictions saisies ou du procureur de la République, selon le cas, pour la mise en œuvre de l'article 18, à l'exception du dernier alinéa, des articles 20 et 22 (...) ».

La bonne collaboration des procureurs de la République et des juges d'instruction permet au Défenseur d'obtenir les pièces demandées dans des délais très satisfaisants, qui se sont considérablement améliorés depuis que les échanges s'effectuent par messagerie électronique.

Dès retour des premiers éléments demandés, le rapporteur en charge du dossier les analyse et décide soit de rédiger directement un projet de décision si aucun élément ne laisse penser qu'un manquement a été commis, soit de poursuivre les investigations si un doute subsiste ou si l'affaire pose une question d'intérêt général qui mérite d'être approfondie. Il peut ainsi être procédé à :

- une demande de compléments de pièces (rapports, vidéo, registres, ...);

Le Défenseur des droits

7, rue Saint-Florentin

75409 Paris Cedex 08

Tél.: 01 53 29 22 00

- des vérifications sur places ;

- la convocation de toute personne pour l'entendre sur les éléments réunis.

Demandes de communication d'informations ou de pièces

Article 20 L.O. 29 mars 2011 : « Les personnes physiques ou morales mises en cause communiquent au Défenseur des droits, sur sa demande motivée, toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission.

Le Défenseur des droits peut recueillir sur les faits portés à sa connaissance toute information qui lui apparaît nécessaire sans que son caractère secret ou confidentiel puisse lui être opposé, sauf en matière de secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'État ou la politique extérieure. Le secret de l'enquête et de l'instruction ne peut lui être opposé. »

Les demandes de communication d'informations ou de pièces concernent deux types de documents :

- les rapports et registres renseignés au moment des faits ;
- les rapports rédigés à la demande du Défenseur pour répondre précisément aux griefs exposés dans la réclamation.

Les demandes de communication de toutes les pièces ou justificatifs sont souvent indispensables, les rapports ainsi réunis permettant de mieux appréhender la réalité des faits.

Ces demandes peuvent être formulées par message électronique ou par courrier.

Vérifications sur place

Article 22 « I. — Le Défenseur des droits peut procéder à :

- 1° Des vérifications sur place dans les locaux administratifs ou privés des personnes mises en cause ;*
- 2° Des vérifications sur place dans les lieux, locaux, moyens de transport accessibles au public et dans les locaux professionnels exclusivement consacrés à cet*

usage.

Lors de ses vérifications sur place, le Défenseur des droits peut entendre toute personne susceptible de fournir des informations. (...) »

Une vérification sur les lieux des faits est parfois nécessaire – notamment dans les établissements pénitentiaires, les zones d'attente, les centres de rétention administrative ou les locaux de garde à vue – soit pour entendre le réclamant, soit pour mieux appréhender les faits au regard de la disposition des locaux.

En matière de déontologie de la sécurité, le responsable des lieux ne peut s'opposer à la vérification sur place.

L'encadrement de ces vérifications est précisé par les dispositions du décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits.

Il convient de rappeler, en outre, qu'en vertu de l'article 37 de la loi organique relative au Défenseur des droits, seuls les agents dûment habilités par le procureur général près la cour d'appel de leur domicile peuvent y procéder.

Au début de la vérification sur place, le responsable des lieux ou son représentant est informé de :

- l'objet des vérifications ;
- l'identité et la qualité des personnes chargées du contrôle.

Les personnes chargées de réaliser les vérifications sont munies de leurs ordres de mission ainsi que de leurs habilitations à y procéder.

A la fin de l'opération, un procès-verbal est établi. Il mentionne :

- la nature, le jour, l'heure et le lieu des vérifications ;
- l'objet de la mission, les membres présents, les personnes rencontrées, les demandes formulées par les membres de la mission et les éventuelles difficultés rencontrées.

Le Défenseur des droits

7, rue Saint-Florentin
75409 Paris Cedex 08
Tél.: 01 53 29 22 00

Pour des raisons pratiques, un projet de procès-verbal est rédigé au retour du déplacement et transmis dans les plus brefs délais en recommandé avec accusé de réception au responsable des locaux.

Le procès-verbal comporte en annexe l'inventaire des pièces et documents dont les personnes chargées du contrôle ont pris copie, ainsi que les photos prises pendant la vérification. Il doit être signé par les personnes chargées du contrôle et par le responsable des lieux ou toute personne désignée par celui-ci. En cas de refus de signature, mention en est portée sur le procès-verbal.

Auditions

Article 18 L.O. 29 mars 2011 : « Le Défenseur des droits peut demander des explications à toute personne physique ou morale mise en cause devant lui. (...) Les personnes physiques ou morales mises en cause doivent faciliter l'accomplissement de sa mission.

Elles sont tenues d'autoriser leurs agents et préposés à répondre à ses demandes. Ceux-ci sont tenus de répondre aux demandes d'explications qu'il leur adresse.

Elles sont tenues d'autoriser leurs agents et préposés à répondre à ses demandes. Ceux-ci sont tenus de répondre aux demandes d'explications qu'il leur adresse et de déférer à ses convocations. Les convocations doivent mentionner l'objet de l'audition.

Lorsque le Défenseur des droits est saisi, les personnes auxquelles il demande des explications peuvent se faire assister du conseil de leur choix. Un procès-verbal contradictoire de l'audition est dressé et remis à la personne entendue. (...)».

L'audition est indispensable lorsque les seules pièces du dossier ne permettent pas d'émettre un avis dans un sens déterminé ou lorsque les investigations laissent penser que des griefs sont susceptibles d'être formulés à l'encontre de la personne ou de l'organisme mis en cause. Elle est également nécessaire lorsque la réclamation soulève une question d'intérêt général, afin d'alimenter la réflexion par l'avis des différents acteurs impliqués.

L'audition constitue un acte d'investigation primordial dans l'examen contradictoire de la réclamation : elle permet à tous les protagonistes de prendre connaissance des éléments réunis jusque-là, de les discuter en connaissance de cause, en présentant leur version des faits, en expliquant les circonstances dans lesquelles ils sont intervenus et en motivant les décisions qu'ils ont dû prendre. Cet acte d'investigation est l'occasion de préciser, pour les personnes qui exercent des activités de sécurité, les formations qu'elles ont été délivrées, les instructions qu'elles ont reçues, le rôle exercé par leur hiérarchie et leurs collègues au moment des faits. Il vise à connaître le déroulement précis des faits lorsqu'ils sont complexes, le contexte dans lequel ces faits se sont déroulés et à comprendre les choix effectués par les protagonistes.

Un délai de prévenance est laissé à la personne convoquée. Dans le silence des textes, le Défenseur a décidé que ce délai ne pouvait être inférieur à quinze jours ouvrables. Il est généralement de trois semaines, sauf accord de la personne convoquée sur une date et une heure. Un report d'audition est possible en cas de motif légitime, justifié par l'intéressé.

La convocation précise l'objet de l'audition : la date, le lieu et la nature des faits dénoncés, ainsi que le nom du réclamant.

Le droit d'être assisté, au cours de l'audition, par un conseil de son choix est expressément mentionné dans la convocation adressée à l'intéressé. Il convient de préciser que la présence du supérieur hiérarchique pour les mis en cause n'est possible que lorsque ce supérieur hiérarchique n'est pas susceptible d'être entendu sur les mêmes faits.

L'audition est menée par un rapporteur, parfois deux si la complexité de l'affaire l'exige, assistés d'un greffier. Les agents du Défenseur des droits commencent par y décliner leurs nom et qualité, puis le rapporteur présente l'objet de la saisine, le cadre de l'audition, son but, les suites de la procédure envisageables (investigations complémentaires, adoption d'une décision définitive, son anonymisation, sa notification et sa publication). La personne auditionnée est alors invitée à présenter sa version des faits et à répondre aux questions du rapporteur.

Le Défenseur des droits

7, rue Saint-Florentin
75409 Paris Cedex 08
Tél.: 01 53 29 22 00

Les auditions sont menées avec un souci constant de neutralité et de courtoisie.

Un procès-verbal de l'audition est dressé, dicté par le rapporteur. Il mentionne l'heure de début et de fin d'audition, ainsi que les éventuelles heures de pause. Il précise également les coordonnées de l'intéressé pour la notification de la décision. Les questions et les réponses figurent sur le procès-verbal qui est relu par la personne entendue et, le cas échéant, par son conseil à l'issue de l'audition, éventuellement modifié sur demande, puis signé par toutes les personnes présentes. Si un désaccord intervient sur la retranscription, mention en est faite dans le procès-verbal. L'original est versé au dossier et une copie est systématiquement remise à la personne entendue.

Rédaction d'un projet de décision

Lorsque cette phase d'investigation est terminée, le rapporteur élabore un projet de décision, dans lequel il rappelle les investigations effectuées et présente les faits tels qu'ils ont été établis. Y figurent à la suite une analyse de ces faits au regard des règles de déontologie de la sécurité et, dès lors qu'un manquement et/ou un dysfonctionnement ont été constatés, une ou plusieurs recommandations visant à en prévenir le renouvellement.

L'analyse s'appuie sur une liste non-exhaustive de textes à la fois nationaux (le code de procédure pénale et les codes de déontologie), internationaux (la Convention européenne des droits de l'Homme), la jurisprudence des juridictions nationales et internationales, ainsi que sur les recommandations générales adoptées par le Défenseur des droits et, avant lui, par la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

La réflexion des agents du Défenseur des droits est inspirée par la recherche d'un équilibre entre, d'une part, le respect des droits et de la dignité des réclamants ainsi que, d'autre part, les contraintes imposées aux personnes mises en cause par des impératifs de sécurité inhérents à l'exercice de leur profession. Le raisonnement, quant à lui, se fonde sur l'ensemble des éléments recueillis dans le cadre de la procédure contradictoire.

Après l'instruction et la rédaction d'un projet de décision, le Défenseur des droits a la possibilité de demander l'avis d'un collège composé de huit personnalités qualifiées en matière de déontologie de la sécurité, nommées par les plus hautes autorités de l'Etat, selon la procédure prévue par les articles 13, 14 et 15 de la loi organique relative au Défenseur des droits. Ce dernier prend ensuite une décision et la transmet aux ministres de tutelle (ministre de l'Intérieur ou ministre de la Justice), aux maires ou aux directeurs d'entreprises de sécurité.

Les autorités ou personnes concernées sont tenues, dans un délai fixé par le Défenseur (généralement deux mois, sauf circonstances particulières), de rendre compte à celui-ci des suites qu'elles entendent donner à ses recommandations.

Le collège en charge de la déontologie de la sécurité est composé de :

- Françoise Mothes, adjointe du Défenseur des droits, Vice-présidente du collège ;
- trois personnalités qualifiées nommées par le Président du Sénat : M. Yves METAIREAU, Président de l'Association des Maires de Loire-Atlantique et Maire de La Baule, Mme Dominique-Antoinette GAUX, Procureur de la République et M^e Valérie MAINTRIEU-FRANTZ, Avocat au Barreau de Paris ;
- trois personnalités qualifiées nommées par le Président de l'Assemblée nationale : Mme Martine ANZANI, Magistrat honoraire à la Cour de cassation, M. Jerry SAINTE-ROSE, Conseiller d'Etat honoraire et M. René ANDRÉ, Membre honoraire du Parlement ;
- un membre ou ancien membre du Conseil d'Etat, nommé par le Vice-président du Conseil d'Etat : Jean-Pierre HOSS, Conseiller d'Etat honoraire ;
- un membre ou ancien membre de la Cour de cassation nommé conjointement par le premier Président de la Cour de cassation et le Procureur général près ladite Cour : Mme Cécile PETIT, Premier avocat général à la Cour de cassation.

Le Défenseur des droits

7, rue Saint-Florentin
75409 Paris Cedex 08
Tél.: 01 53 29 22 00