

Réformer l'IGPN, c'est urgent !

Les innombrables excès et dérapages des forces de sécurité enregistrés ces dernières années amènent à poser la question de l'efficacité de l'IGPN (Inspection générale de la police nationale) à contrôler d'une manière légitime et impartiale l'action des policiers. Ce débat est ancien mais reste d'actualité malgré les évolutions notoires qu'a connues cet organisme administratif rattaché à la DGPN (Direction générale de la police nationale).

La proposition de loi relative à la réaffectation de l'ensemble des missions de l'IGPN à l'autorité administrative indépendante qu'est le défenseur des droits et plus précisément à son adjoint en charge du respect de la déontologie par les professionnels de sécurité privée apparaît comme une avancée par rapport à la situation actuelle, mais ne répond pas entièrement à la recherche d'un dispositif d'ensemble alternatif aux missions actuelles de l'IGPN.

Avant de présenter l'organisme qui apparaît correspondre au mieux à la mise en œuvre d'un contrôle indiscutable et équitable de l'activité des policiers, il est souhaitable d'examiner les différents points pour lesquels les réponses actuelles de l'IGPN ne sont absolument pas suffisantes. Les critiques portent tant sur le rattachement de cet organisme à la DGPN, qu'à son organisation, sa composition et ses missions qui en découlent. Une amélioration de cette instance ne peut correspondre à l'objectif recherché.

Il est bon de rappeler que l'IGPN, organisme de contrôle relevant du directeur général de la police et du ministre de l'intérieur, développe une activité qui va au-delà du seul contrôle du respect des règles déontologiques. Par ailleurs, l'IGPN fonctionne selon les règles internes de la DGPN, ce qui justifie sa composition actuelle. Toutefois, l'IGPN ne contrôle pas l'ensemble de l'activité de la chaîne de commandement des opérations de police.

Un contrôle indépendant et impartial de l'activité des fonctionnaires en charge de la sécurité intérieure devrait conduire à la création d'une instance de type Haute autorité de contrôle de la sécurité intérieure, Autorité Administrative Indépendante (AAI) de nouvelle génération, disposant d'une compétence élargie, de moyens adaptés à ses missions, et bénéficiant de toutes les garanties de risque d'intervention extérieure.

- I. L'activité actuelle de l'IGPN est entachée de critiques et de défiances fondées.
L'IGPN développe une activité de contrôle, d'audit, de conseil et d'assistance mais aussi d'enquêtes.

- 1.1 L'IGPN est constituée dans son socle opérationnel quasi exclusivement de fonctionnaires de police de bon, voire de très bon niveau. Les rapports d'audits, de contrôle administratif au sens large, de conseils, notamment ceux en rapport avec la démarche de maîtrise des risques (AMARIS) sont appréciés et fortement utiles aux services. Cette partie de l'activité de l'IGPN n'a pas vocation à migrer hors de la sphère interne de la DGPN. Les enjeux en question relèvent exclusivement d'une activité d'inspection interne des services, de leur organisation et de leur fonctionnement.

Il n'en est pas de même concernant la partie la plus connue du grand public, s'agissant de l'activité d'enquête de l'IGPN.

1.2 L'IGPN est en charge des enquêtes administratives et judiciaires.

Son champ d'investigation va bien au-delà du contrôle des règles de déontologie telles qu'elles sont énumérées dans le code du même nom. Le code de déontologie de la PN et de la GN de 2014 a été créé en 1986. Ce code va au-delà de l'énumération des simples règles d'éthique professionnelle des personnels et recouvre l'ensemble des règles de droit auxquels les agents sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions. Cela va des règles issues des principes généraux de notre droit aux règles du droit européen et international en matière de libertés publiques et individuelles. Les personnels sont donc soumis à un contrôle de leurs actions passées au tamis de ces contrôles. C'est également pour cette raison qu'il est possible, alors qu'une enquête administrative est ouverte à la demande de la hiérarchie à l'égard de tel fonctionnaire, que celle-ci se transforme en enquête pénale diligentée par le procureur ou un juge d'instruction. Ce passage de l'enquête administrative à l'enquête judiciaire est le point fondamental qui exclut de confier à une autorité administrative indépendante (AAI) traditionnelle ces missions de contrôle de la P N. En effet, une enquête judiciaire diligentée par un juge d'instruction ou par le parquet ne peut être confié qu'à un organisme constitué d'OPJ, placé, dès sa saisie, sous l'autorité du ministère public. On peut noter que la création de la commission nationale de la déontologie de la sécurité (CNDS) qui a fonctionné de 2000 à 2011 n'avait pas intégré ces missions d'enquête qui étaient restées de la compétence de l'IGPN (de plus elle était dessaisie quand une instruction était en cours). Cet élément, mais ce n'est pas le seul, a contribué à ne pas donner de crédit à cette instance auprès des citoyens qui ne pouvaient, d'ailleurs, la saisir directement.

1.3 L'IGPN fonctionne en vase clos.

Sans vouloir mettre à mal les évolutions que cette institution a connu ces dernières années, ni la qualité et la compétence de ces membres, il n'est guère possible de soutenir qu'une instance de contrôle est totalement impartiale dès lors qu'elle est composée quasi entièrement d'agents issus de l'institution contrôlée, partageant la même culture professionnelle. Cette situation pose de réelles difficultés lorsqu'il s'agit de mission d'enquête. Il n'est jamais bon qu'une administration s'autocontrôle. L'endogamie, là comme ailleurs, ne constitue pas un modèle de transparence, de légitimité et donc de démocratie.

D'une manière générale, et cette observation vaut pour toute situation comparable, il est souhaitable de faire également appel à des compétences extérieures à l'administration soumise à ce type d'enquêtes, afin de disposer d'une appréciation, d'une évaluation des actions et des comportements individuels ne pouvant être entachées de suspicion de parti-pris ou de bienveillance. Ces critiques, réelles ou supposées, ne seraient pas soulevées si ce corps de contrôle était composé de personnalités présentant une diversité de compétences et de parcours permettant de diversifier la composition monolithique de l'IGPN actuelle.

1.4 L'IGPN ne dispose pas des compétences lui permettant de contrôler l'ensemble des acteurs de la chaîne hiérarchique en matière de sécurité.

L'activité de la police, comme celle de la gendarmerie, et précisément en matière de maintien de l'ordre, est placée sous l'autorité préfectorale. Dans les départements, ce sont plus particulièrement les directeurs de cabinet des préfets qui disposent de cette compétence. Les services de police, à commencer par leurs responsables locaux, les directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP) mais également toutes les autres forces concourant à l'ordre public pouvant être mobilisées pour un événement donné (CRS, Gendarmes mobiles...) se trouvent placées sous l'autorité du préfet pour l'organisation et la tenue du maintien de l'ordre. L'IGPN ne dispose pas de la compétence pour enquêter sur d'éventuelles responsabilités personnelles dès lors que celles-ci relèvent de la sphère préfectorale. Cette situation constitue une entrave décisive dans la recherche des responsabilités individuelles, encore soulevée récemment (cas du décès de Steve Canço à Nantes lors de la fête de la musique en 2019).

L'activité policière n'est donc pas uniquement générée par des policiers. L'ouverture des enquêtes aux responsables administratifs, qui se trouvent au sommet de la hiérarchie, très souvent intouchables, apparaît clairement nécessaire afin de redonner du crédit auprès de l'opinion publique concernant l'activité de contrôle des opérations de sécurité.

- II. La recherche d'une instance indépendante, légitime et impartiale, de contrôle des activités de sécurité afin de rétablir la confiance des citoyens dans l'action des forces de sécurité.

L'instance qui devrait contrôler les fonctionnaires des services de police, de vérifier le respect des règles de droit, des lois et règlements ainsi que de celles issues du code de déontologie par les policiers dans leurs activités professionnelles devrait disposer de la reconnaissance et des moyens indispensables à la réussite de cette mission.

Cette réforme est nécessaire et salutaire si l'Etat veut en finir avec l'opacité d'un contrôle peu connu de la population et non reconnu comme ayant la capacité de faire évoluer positivement le regard que les citoyens portent sur l'action de ceux qui ont d'abord pour mission de les protéger.

Cette réforme d'ampleur devrait porter tant sur le positionnement et les missions de cette nouvelle instance que sur sa composition et ses moyens.

La nouvelle instance pourrait être une Haute Autorité de Contrôle de la Sécurité Intérieure (HACSI)

Il serait d'abord nécessaire d'assurer un positionnement indiscutable de cette instance aux yeux de l'opinion publique. La police ne devrait plus renvoyer l'image du « on lave son linge sale en famille ».

Cette instance devrait être légitime dans sa composition, impartiale et irréprochable dans son fonctionnement, indépendante dans ses décisions dont la portée devrait revêtir un caractère obligatoire pour les directions d'emploi. Il s'agirait donc bien de créer une Autorité Administrative- très –Indépendante de nouvelle génération.

Cette Haute autorité de contrôle de la sécurité intérieure pourrait être composée pour partie de policiers mais également de fonctionnaires issus d'autres administrations, de magistrats de l'ordre judiciaire et administratif, de représentants d'organismes et d'associations de défense de droits de l'homme et du citoyen. Les regards extérieurs ne pourront que dynamiser l'activité de cette nouvelle instance. La présidence pourrait être confiée à un magistrat bénéficiant d'une solide réputation d'indépendance d'esprit et dont la nomination serait validée par le parlement à l'issue d'un parcours de recrutement adapté et transparent.

Cette nouvelle composition, révélatrice d'une diversification dans le recrutement de ses membres, devrait s'appuyer sur des principes de fonctionnement impartiaux et irréprochables. Le but rechercher dans cette activité de contrôle, dans l'enquête menée par cette Haute Autorité, est d'établir ou de rétablir la vérité dans des circonstances particulières et à partir de là, d'établir les responsabilités individuelles ou collectives en jeu.

Les moyens dont devrait disposer cette HACSI devraient être à la hauteur des objectifs fixés. Il s'agit bien évidemment de l'ensemble des moyens matériels, financiers et administratifs. Les AAI disposent traditionnellement de budgets de fonctionnement qui sont inscrits lors de la discussion de la loi de finances au budget du 1er ministre ce qui, par principe, fixe une limite au caractère « indépendant » des dites autorités administratives. Le vote d'un budget « indépendant » par le parlement du budget de fonctionnement de cette HACSI pourrait renforcer sa nature indépendante. Les outils numériques en place et qui permettent de recueillir des informations et des réclamations comme la plateforme de signalement de violence policière ou encore la plateforme permettant de recueillir les témoignages de personnels victimes de discriminations (Signal-Discrimi) devraient être développés et mis à la connaissance et à la disposition du plus grand nombre d'utilisateurs citoyens, nationaux ou étrangers suite à des campagnes de communication.

Enfin, et cela représente un élément central de cette réforme, les conclusions et autres préconisations prises par la HACSI devraient disposer d'une portée obligatoire et immédiate à l'égard de l'administration, et tout particulièrement de ces directions de gestion des personnels. Le principe du respect du contradictoire ainsi que du double niveau de juridiction, devant une juridiction administrative, devrait permettre de garantir au fonctionnaire mis en cause l'équité tant lors de la procédure que lors de sa conclusion.

A terme, il conviendrait d'étendre le champ de compétence de cette nouvelle Haute Autorité à l'ensemble des personnels à la sécurité intérieure. Il s'agirait d'abord dans un premier temps de prendre en compte comme les personnels relevant de la DGPN (toutes directions de police confondues, y compris de la préfecture de police comme actuellement) ainsi que

ceux relevant directement du cabinet du ministre de l'intérieur (agent relevant de la DGSJ). La compétence de la HACSI serait étendue aux agents du corps préfectoral participant à la chaîne hiérarchique. Dans un second temps l'autorité de cette nouvelle instance devrait être élargie aux personnels de la Gendarmerie nationale qui concourent à l'identité de ceux de la PN, à l'ordre et à la sécurité publics. Cette extension à la GN devrait être concomitante à la création d'une administration unifiée PN/GN, l'une ayant en charge la sécurité et l'ordre public en milieu urbain et l'autre à la campagne.

L'opinion publique souffre d'un manque de confiance dans ses services en charge de la sécurité, dans sa police en particulier. Cette défiance ne fait que s'aggraver d'année en année sous les effets d'une politique de plus en plus sécuritaire et militarisée. Il est crucial de rétablir cette relation de confiance, ce lien nécessaire entre les citoyens et les services de police. Il s'agirait par la même occasion de répondre au malaise qui se développe chez bon nombre de policiers. Il en va de l'adhésion des citoyens aux valeurs de la République. Il en va de l'avenir de notre société civile et de notre démocratie.

La mise en œuvre de nouvelles règles, impartiales et indiscutables de contrôle de l'activité des policiers devrait permettre aux citoyens de rétablir cette confiance et de permettre à notre démocratie de bénéficier d'une bouffée d'oxygène vitale.