



N° 620

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 décembre 2022.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*visant à rétablir la confiance entre les citoyens et les forces de l'ordre
par le renforcement d'une autorité indépendante en charge de la
déontologie des forces de sécurité,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.),

présentée par Mesdames et Messieurs

Sophie TAILLÉ-POLIAN, Benjamin LUCAS, Sandra REGOL, Jérémie IORDANOFF, Christine ARRIGHI, Marie-Charlotte GARIN, Sébastien PEYTAVIE, Eva SAS, Jean-Claude RAUX, Sandrine ROUSSEAU, Aurélien TACHÉ, Julien BAYOU, Charles FOURNIER, Sabrina SEBAIHI, Marie POCHON,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de ces dernières années se sont enchaînées des violences inacceptables, commises par des policiers et des gendarmes, qui ont choqué le pays. Ces épisodes interrogent sur le sentiment d'impunité dont bénéficient parfois les auteurs de ces actes et ont provoqué par la même occasion un aggravement de la rupture du lien de confiance entre police et population. Cette proposition de loi vise à donner une véritable indépendance d'action aux dépositaires des missions actuellement dévolues à l'Inspection générale de la Police nationale (IGPN) et de l'Inspection générale de la gendarmerie (IGGN) de veille au respect, par les fonctionnaires de police et de gendarmerie, des lois et des règlements et du code de déontologie de la Police nationale, afin de garantir que les policiers et gendarmes qui commettraient des manquements à la déontologie soient effectivement sanctionnés. Pour se faire, elle prévoit de réaffecter la responsabilité de cette mission à l'autorité administrative indépendante du Défenseur des droits, et plus précisément à son adjoint en charge du respect de la déontologie par les professionnels de la sécurité.

Le phénomène des violences policières n'est pas nouveau. Les inégalités augmentent, les discriminations persistent, et nos institutions semblent incapables d'y répondre démocratiquement. La France est donc traversée depuis plusieurs années par des mouvements de contestation sociale massifs et radicaux. Ces mouvements ont été le théâtre de violences, et ont fait l'objet d'une répression de plus en plus vigoureuse. Tragique virage que celui pris par notre pays : la doctrine de la répression a remplacé celle du maintien de l'ordre. Si nous pouvons considérer que l'État a le monopole de la violence légitime, nous devons refuser la doctrine selon laquelle l'État aurait le droit moral de blesser. Le fait d'être dépositaire d'une autorité ne confère pas le droit moral d'en abuser. « Les manifestants font preuve d'une grande brutalité ? » Nous ne devons pas accepter ce parallèle dangereux entre la violence des uns et celle des autres : en effet, si les forces de l'ordre doivent avoir le monopole de la violence, elles doivent également et surtout en avoir la maîtrise. Sinon c'est accepter une logique du camp contre camp, à laquelle ne peut souscrire une police républicaine défensive de l'intérêt général.

Cette répression des manifestations, parce qu'elle s'exerce souvent dans les limites de la légalité, interroge. Les images, les témoignages, les chiffres des blessés graves en attestent : la violence dont fait usage la police

est-elle proportionnée ? La chaîne de commandement assume-t-elle entièrement sa responsabilité ? La doctrine du maintien de l'ordre qui est aujourd'hui mise en œuvre est-elle adaptée ?

De son côté, la police vit sur le terrain une situation extrêmement difficile (commissariats délabrés, matériel vieillissant et en nombre insuffisant, tâches administratives chronophages...) qui a pour conséquence des conditions de travail très dégradées. La souffrance au travail des policiers doit être entendue, et résolue. Contrairement au discours du gouvernement, il importe de clarifier : dénoncer les violences policières, ce n'est pas oublier les fonctionnaires qui au quotidien font honneur à leur uniforme. Ce n'est pas faire l'impasse sur le comportement admirable de milliers de policiers, y compris dans les manifestations, qui protègent nos concitoyens. C'est au contraire rendre hommage à ces agents, nombreux, qui ne dévient pas de leur mission. Et rappeler à l'État la sienne : donner à la police et la gendarmerie les moyens de ses missions et assurer en retour un contrôle nécessaire, dans le strict respect de l'État de droit.

Les enquêtes parues dans les journaux faisant état de faits de racisme de grande ampleur dans les rangs de la police doivent être prises au sérieux et traitées à la racine. La parole doit se libérer au sein des forces de l'ordre, et les fonctionnaires victimes ou témoins de tels agissements doivent pouvoir agir en obtenant le soutien de leur hiérarchie.

Le cercle vicieux de la violence et du sentiment d'impunité doit s'arrêter. Il est temps de rétablir la confiance des citoyens envers les forces de l'ordre.

Le Défenseur des droits répète depuis des années aux gouvernements successifs, combien le respect de la déontologie par les forces de l'ordre constitue un élément central de la confiance des citoyens à l'égard des institutions. Peine perdue. En 2019, les réclamations contre la déontologie des forces de l'ordre ont augmenté de 29 %. La police des polices s'est vu confier 1460 enquêtes judiciaires en 2019, en hausse de 23,7 % en un an, dont plus de la moitié visent des accusations de « violences » des forces de l'ordre. Le Défenseur des droits a également demandé l'engagement de poursuites disciplinaires dans trente-six dossiers. Or aucune de ses demandes, pourtant rares et circonstanciées au regard du nombre de dossiers traités sur la même période (3 987 réclamations, soit 1 %), n'a été suivie d'effet.

L'État doit de toute urgence réformer la culture policière, ce qui suppose de modifier les structures de la police. Le contrôle du comportement des forces de l'ordre par leur hiérarchie intermédiaire doit être préventif.

Quant au contrôle a posteriori dont tout le monde s'accorde à dénoncer les lacunes, il doit être révisé. Les images frappantes lors de plusieurs contrôles et interpellations ont conduit les successifs ministres de l'intérieur à reconnaître l'existence d'un problème structurel au sein de la police, jusqu'à la commande d'un rapport d'intérêt public concernant la lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité. Le Président de la République lors de la conclusion du Beauveau de la sécurité déclarait "*quand on aime nos forces de l'ordre, on ne leur passe pas tout*". Le gouvernement a émis des signes en faveur d'une réforme de l'IGPN, nous semblons être sur le bon chemin, et cette proposition de loi vise à apporter une solution concrète à cette prise de conscience récente du gouvernement.

Ainsi, l'auteur de la proposition de loi entend constituer une autorité indépendante et impartiale qui aura la charge du contrôle a posteriori de l'exercice de leurs missions par les forces de l'ordre.

Cette autorité, elle existe déjà et l'auteur entend réviser la nomination de sa direction, la qualité de ses agents, et le périmètre de ses missions : il s'agit du collège « Déontologie de la sécurité » du Défenseur des droits, dirigé par le vice-président de l'Autorité Administrative Indépendante.

Aujourd'hui ce collège aborde les règles de bonne conduite des représentants de l'ordre, qu'ils soient publics ou privés. Cette proposition de loi vise à réviser sa structuration, lui permettant d'une part de conserver ses missions de contrôle externe de la déontologie des forces de l'ordre, de les renforcer en lui donnant des moyens de police judiciaire, et enfin de lui transférer une grande partie des missions de contrôle interne aujourd'hui détenues par l'IGPN et l'IGGN.

Premier pas dans la reconstruction d'un lien solide de confiance entre les citoyens et les forces de l'ordre, elle appelle d'autres mesures à sa suite, comme l'allongement et la réforme en profondeur de la formation des policiers et des gendarmes, ainsi que la réinstallation d'une véritable police de proximité.

La présente proposition de loi modifie la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011. Elle se compose de 13 articles.

L'**article 1^{er}** requalifie l'adjoint du Défenseur des droits chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité en tant que « *Déontologue des forces de l'ordre dans l'exercice de leurs missions et des forces de sécurité privées* ».

L'**article 2** prévoit que le Déontologue des forces de l'ordre est un magistrat de l'ordre judiciaire et ne peut être nommé par le Premier ministre qu'après avis conforme des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'**article 3**, d'une part, revalorise le rôle du collège présidé par le Défenseur des droits en soumettant l'intervention du Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité à un vote de ce collège et, d'autre part, modifie la composition de ce collège en y intégrant un avocat désigné par le conseil national des barreaux et une personnalité issue de la vie associative nommée par le Premier ministre.

L'**article 4** attribue aux agents placés sous l'autorité du Déontologue des pouvoirs de police judiciaire et un droit d'inspection général et permanent pour l'exercice de leurs missions.

L'**article 5** élargit les missions dévolues au Défenseur des droits au contrôle des forces de l'ordre dans l'exercice de leurs missions.

L'**article 6** attribue au Déontologue des missions d'enquête judiciaire et administrative en cas de manquement ou d'infraction commis par les forces de l'ordre.

L'**article 7** précise que la médiation doit être particulièrement recherchée dans le cas où les affaires dont est saisi le Déontologue ne constituent pas une infraction.

L'**article 8** confère au Déontologue des missions d'évaluation des formations, d'études sur les règles et pratiques professionnelles, et de prévention des risques psychosociaux.

L'**article 9** prévoit que le Déontologue est automatiquement destinataire des plaintes concernant les manquements aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité.

L'**article 10** prévoit que le Déontologue indique à l'autorité hiérarchique compétente les sanctions disciplinaires susceptibles d'être prises à l'encontre des forces de l'ordre en cas de manquement.

L'**article 11** précise que le procureur de la République informe le Déontologue des poursuites qu'il engage à l'encontre de forces de l'ordre en cas d'infraction et des suites qui leur sont données en lui indiquant la date et l'objet de l'audience de jugement.

L'**article 12** prévoit le gage financier de la proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Au quatrième alinéa du I de l'article 11 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, le mot : « adjoint » est remplacé par les mots : « Déontologue des forces de l'ordre et des agents de sécurité privée ».

Article 2

- ① Le quatrième alinéa du I de l'article 11 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° Après le mot : « sécurité, », sont insérés les mots : « magistrat de l'ordre judiciaire, » ;
- ③ 2° Sont ajoutées deux phrases ainsi rédigées : « Le pouvoir de nomination du Premier ministre s'exerce après avis public de la commission chargée des lois constitutionnelles de chaque assemblée. Le Premier ministre ne peut procéder à la nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente la majorité des suffrages exprimés au sein des deux commissions. »

Article 3

- ① Les cinq premiers alinéas de l'article 13 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 précitée sont remplacés par sept alinéas ainsi rédigés :
- ② « Lorsqu'il intervient en matière de déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits consulte, sur toute question nouvelle, un collège qu'il préside et qui comprend, outre le Déontologue des forces de l'ordre et des agents de sécurité privée :
- ③ « 1° Deux personnalités qualifiées désignées par le président de l'Assemblée nationale ;
- ④ « 2° Deux personnalités qualifiées désignées par le président du Sénat ;
- ⑤ « 3° Un membre ou ancien membre du Conseil d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État ;

- ⑥ « 4° Un membre ou ancien membre de la Cour de cassation désigné conjointement par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près ladite cour ;
- ⑦ « 5° Un avocat désigné par le président du Conseil national des barreaux ;
- ⑧ « 6° Une personnalité issue de la vie associative désignée par le Premier ministre. »

Article 4

- ① I. – Au début du chapitre II du titre III de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, il est inséré un article 18 A ainsi rédigé :
- ② « *Art. 18 A.* – Les agents placés sous l'autorité du Défenseur des droits, ou, par délégation, du Déontologue des forces de l'ordre et des agents de sécurité privée, assermentés et spécialement habilités par le procureur de la République, peuvent rechercher et constater par procès-verbal les infractions commises par les forces de l'ordre dans l'exercice de leurs missions.
- ③ « Ils peuvent accéder aux locaux, terrains ou moyens de transport à usage professionnel utilisés par les forces de l'ordre et les agents de sécurité privée en vue de rechercher et de constater les infractions, demander la communication de tous documents professionnels et en prendre copie, recueillir, sur convocation ou sur place, les renseignements et justifications. Ils ne peuvent accéder à ces locaux que pendant leurs heures d'ouverture lorsqu'ils sont ouverts au public et, dans les autres cas, qu'entre 8 heures et 20 heures. Ils ne peuvent accéder aux locaux qui servent pour partie de domicile aux intéressés.
- ④ « Le procureur de la République est préalablement informé des opérations envisagées en vue de la recherche des infractions, les agents placés sous l'autorité du Défenseur des droits, ou, par délégation, du Déontologue des forces de l'ordre et des agents de sécurité privée. Il peut s'opposer à ces opérations. Les procès-verbaux lui sont transmis dans les cinq jours suivant leur établissement. Une copie en est également remise à l'intéressé.
- ⑤ « Le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire dans le ressort duquel sont situés les locaux à visiter peut, sur demande motivée du Défenseur des droits, ou, par délégation, du Déontologue des forces de

l'ordre et des agents de sécurité privée, autoriser par ordonnance les agents précités à effectuer la saisie de documents et au recueil des explications des personnes sollicitées sur place. La demande doit comporter tous les éléments d'information de nature à justifier la saisie. Celle-ci s'effectue sous l'autorité et le contrôle du juge qui l'a autorisée.

- ⑥ « Les matériels saisis sont immédiatement inventoriés. L'inventaire est annexé au procès-verbal dressé sur les lieux. Les originaux du procès-verbal et de l'inventaire sont transmis, dans les cinq jours suivant leur établissement, au juge qui a ordonné la saisie. »
- ⑦ II. – Les modalités d'application du présent I sont définies par décret en Conseil d'État.

Article 5

- ① Le 4° de l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 précitée est ainsi rédigé :
- ② « 4° De contrôler les forces de l'ordre dans l'exercice de leurs missions, en veillant notamment au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République ; ».

Article 6

- ① Après l'article 28 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 précitée, il est inséré un article 28-1 ainsi rédigé :
- ② « Art. 28-1. – Le Défenseur des droits, ou, par délégation, le Déontologue des forces de l'ordre et des agents de sécurité privée est chargé :
- ③ « 1° De veiller au respect par les forces de l'ordre et des agents de sécurité privée des lois et règlements et du code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale ;
- ④ « 2° De contrôler le fonctionnement, les activités et les méthodes des services de police et de gendarmerie nationale ainsi que des agents de sécurité privée sur l'ensemble du territoire ;
- ⑤ « 3° D'instruire les affaires disciplinaires concernant les forces de l'ordre.

- ⑥ « 4° De procéder à des investigations en cas d'infraction pénale commise par les forces de l'ordre et des agents de sécurité privée. »

Article 7

Le premier alinéa de l'article 26 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 précitée est complété par les mots : « , notamment en ce qui concerne le respect des règles de déontologie par les forces de l'ordre ».

Article 8

- ① L'article 34 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le Défenseur des droits, ou, par délégation, le Déontologue des forces de l'ordre des agents de sécurité privée est chargé d'évaluer la pertinence et l'efficacité des formations initiales et continues suivies par les forces de l'ordre et de leurs méthodes de recrutement. Il veille à la prévention des risques psychosociaux et à la lutte contre le harcèlement. Il veille à la bonne organisation et au bon fonctionnement des services de police et de gendarmerie par l'évaluation des règles et pratiques professionnelles relatives à la déontologie. Il présente annuellement au ministre de l'intérieur ses propositions afin de réviser des normes de conduite applicables par les forces de l'ordre dans leurs relations avec le public. »

Article 9

- ① I. – Le 4° de l'article 5 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 précitée est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le Défenseur des droits, ou, par délégation, le Déontologue des forces de l'ordre et des agents de sécurité privée est destinataire des plaintes concernant les manquements aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité. »
- ② II. – Les modalités d'application du I du présent article sont définies par décret en Conseil d'État.

Article 10

- ① I. – L'article 29 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Lorsque le Défenseur des droits, ou, par délégation, le Déontologue des forces de l'ordre et des agents de sécurité privée intervient en matière de déontologie de la sécurité, il indique à l'autorité investie du pouvoir d'engager les poursuites disciplinaires les sanctions disciplinaires qu'il estime applicables, après avoir mis la personne mise en cause en mesure de présenter ses observations.
- ③ « En cas de refus de prononcer des sanctions disciplinaires ou, le cas échéant, lorsque les sanctions prononcées ne correspondent pas à celles que le Défenseur des droits, ou, par délégation, le Déontologue des forces de l'ordre et des agents de sécurité privée estime applicables, la décision prise par l'autorité compétente est motivée et rendue publique. »
- ④ II. – À l'avant-dernier alinéa de l'article 11, la référence : « 29, » est supprimée.

Article 11

- ① Après le premier alinéa de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le procureur de la République avise le Défenseur des droits, ou, par délégation, le Déontologue des forces de l'ordre et des agents de sécurité privée des poursuites qu'il engage pour des faits relevant du 4° de l'article 4 et, le cas échéant, des suites qui leur sont données. Il l'informe de la date et de l'objet de l'audience de jugement par lettre recommandée adressée au moins dix jours avant cette date. »

Article 12

La perte de recettes résultant pour l'État de la présente loi est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

