



Libération

vendredi 22 janvier 2021

Les chiffres d'une impunité croissante

Par Ismaël Halissat et Fabien Leboucq

Sanctions dans la police Enquête «Libération» révèle des données internes de la police qui dressent un panorama accablant des mesures disciplinaires entre 2009 et 2018. En dix ans, celles réprimant les violences ont été divisées par près de trois.

Comment le ministère de l'Intérieur fait-il usage de son pouvoir de sanction administrative en cas de manquement au code de déontologie ? Autrement dit : comment la police contrôle-t-elle ses agents ? Cette question fait partie des huit chantiers du «Beauvau de la sécurité», lancés par les autorités après la multiplication d'affaires de violences policières et de racisme dans les rangs des forces de l'ordre. Avant même le début des débats prévu dans quelques jours, la problématique du contrôle interne des agents a pourtant déjà été circonscrite par le ministre de l'Intérieur, Gérard Darmanin. L'idée d'une inspection indépendante et aux pouvoirs étendus, défendue de longue date par de nombreuses associations et plusieurs chercheurs de renom, a notamment été balayée. Il s'agit pourtant d'un critère fondamental au bon fonctionnement de la police dans les démocraties, selon les recommandations de plusieurs organisations internationales. Pour fermer le débat, Gérard Darmanin sort un argument, déjà ressassé par ses prédécesseurs : alors que les constats d'impunité des agents se multiplient, la police nationale compte plus de la moitié des sanctions de l'ensemble de la fonction publique. Une antienne censée démontrer la fermeté des autorités face aux policiers, notamment ceux accusés de violences ou de racisme. Mais en cette matière, comme dans bien d'autres, le ministère de l'Intérieur fait preuve d'opacité. S'il est vrai que les policiers sont plus sanctionnés que les autres fonctionnaires, la réalité s'avère bien plus complexe lorsque l'on observe les sanctions prononcées pour des faits qui trouvent leur source dans des interactions entre la police et la population. Les données de dix années de sanctions dans la police, que révèle Libération, permettent de dresser un état des lieux bien différent de la défense développée par les ministres de l'Intérieur successifs et la plupart des responsables syndicaux. Depuis 2009, les policiers sont en réalité de moins en moins sanctionnés. Déjà largement minoritaires, les décisions administratives réprimant les manquements pour des faits de violences ont pratiquement été divisées par trois en dix ans. Sur la même période, les sanctions pour discrimination sont, elles, quasi inexistantes. Des calculs qui prennent en compte les variations d'effectifs de la police nationale.

Services de déontologie Si le débat relatif au contrôle de la police a souvent tourné autour du rôle de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), c'est ici la responsabilité directe du pouvoir politique. L'IGPN est seulement chargée de mener une minorité des enquêtes administratives et ne peut, in fine, que proposer une mesure disciplinaire. La grande majorité des procédures disciplinaires sont instruites par la hiérarchie ou les services de déontologie internes aux directions départementales. Interviennent ensuite le conseil de discipline, et surtout le ministre de l'Intérieur, à qui incombe le pouvoir de prononcer les mesures disciplinaires, qui vont du simple avertissement à l'exclusion (lire ci-contre). Ces chiffres, relatifs à dix ans de sanctions dans la police, proviennent des bilans sociaux réalisés tous les ans depuis 2009 par la «direction des ressources et des compétences». Des documents internes

que le ministère de l'Intérieur refuse de communiquer. Libération rend ces données accessibles en les publiant sur la plateforme publique Data.gouv.fr. On y trouve le nombre de sanctions, leurs motifs et leurs gravités, prononcées chaque année contre des agents. Un constat saute aux yeux lorsque l'on passe au crible les manquements pour lesquels les policiers sont les plus sanctionnés : ils concernent quasi intégralement les règles de fonctionnement interne de l'institution, qui recoupent le défaut d'obéissance et l'indiscipline. De 2009 à 2013, les données internes de la police différencient les «atteintes aux mœurs», les «manquements à la probité», les «violences», les «comportements privés critiquables», les «intempérances», et les «fautes professionnelles et indisciplines». Ces dernières représentent, à elles seules, environ 80 % des sanctions prononcées chaque année. De 2014 à 2017, les intitulés des motifs de sanctions changent, mais celles-ci visent toujours les mêmes types de manquements : ceux «aux sujétions de service», «au devoir de loyauté», «à l'autorité hiérarchique» et «aux règles d'usage des matériels en dotation». Ils représentent chaque année environ 75 % du total des sanctions. En 2018, les dénominations des catégories de sanctions évoluent de nouveau, mais le constat reste le même : les «négligences professionnelles» et les «manquements au devoir d'obéissance» sont à l'origine de 70 % des sanctions. A l'inverse, les sanctions pour des déontologiques dans les rapports qu'entretiennent les agents avec la population sont largement minoritaires. Sur l'ensemble de la période, les violences ne représentent, elles, que le motif de 4,4 % des sanctions en moyenne chaque année. Une part très faible, qui l'est encore plus en 2018 : 2,5 % des sanctions sont prononcées pour ce motif cette année-là. Suspension De plus, au sein des mesures disciplinaires pour violences, la part des sanctions les plus graves s'avère minime, voire sont exceptionnelles lorsqu'il s'agit des exclusions. C'est pourtant bien le chiffre global des exclusions qui est aussi avancé par l'institution pour signifier sa fermeté. «En 2020, 39 policiers ont été exclus de la Police nationale, 34 en 2019. Ces chiffres tordent le cou à la rumeur d'une police laxiste envers les siens», assure le directeur général de la police nationale, Frédéric Veaux, dans une de ces rares prises de parole, dans le JDD, le 28 novembre

S'appuyant sur ce même chiffre, le ministre de l'Intérieur, Gérard Darmanin, se félicite le lendemain devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, après avoir évoqué la suspension (provisoire) des agents auteurs du tabassage du producteur de musique Michel Zecler : «Les forces de l'ordre n'ont pas à rougir du contrôle que fait la hiémanquements

rarchie, que fait le ministère de l'Intérieur, et des sanctions très fortes, la révocation, qu'ils prennent envers ses fonctionnaires.» L'un comme l'autre oublie de préciser que les exclusions pour des faits de violences sont exceptionnelles. Dans la police, qui compte environ 140 000 agents titulaires, avec chaque année un nombre important de départs et d'entrées, 77 policiers en tout et pour tout ont été exclus pour des faits de violence entre 2009 et 2018. Ils étaient 13 à être exclus en 2011 et seulement quatre en 2018. Qui plus est, le nombre d'exclusions, tous manquements confondus, est lui-même en forte baisse depuis des années. En recoupant plusieurs sources (lire ci-contre les explications méthodologiques) qui livrent les chiffres totaux d'exclusions, sans précision sur les manquements qui les ont justifiés, on constate qu'une centaine d'agents ont perdu, en moyenne chaque année depuis 1990, leurs fonctions pour des motifs disciplinaires. Tandis que, comme l'indique Frédéric Veaux lui-même, ce nombre est bien moins important en 2019 et 2020. Pour 2019 justement, on ne dispose que de données imprécises. Le bilan social de cette année-là n'a pas encore été réalisé, et on ne peut connaître (grâce au rapport d'activité de l'IGPN) que le nombre de sanctions et leur groupe, mais pas leur motif. Impossible de dire combien il y en a eu cette année-là pour des faits de violence. En revanche, un constat est tout de même possible : leur nombre global continue à chuter. La police n'a prononcé que 1 678 sanctions

contre ses agents en 2019. Presque 400 de moins que l'année précédente. Et ce, alors même qu'il y aurait dû logiquement y avoir une augmentation. En effet, 2018 était une année d'élections syndicales : un événement qui entraîne habituellement une diminution du nombre de sanctions, celles-ci étant mécaniquement reportées à l'année suivante (c'est le cas pour les années d'élections 2010 et 2014).

Quant aux discriminations, le constat est simple : elles n'existent pas dans la police, ou presque. En dix ans, les données de la direction des ressources et des compétences permettent de retracer seulement neuf sanctions pour de tels agissements sur un total de plus de 24 000 décisions. Enfin, les femmes, qui représentent un peu moins de 30 % des effectifs, sont visées en moyenne par seulement 13 % des sanctions.

Les constats dressés par le Défenseur des droits (DDD) dans plusieurs affaires de violences policières pointent un décalage entre la gravité des faits imputés aux agents et la clémence de leurs hiérarchies. Le Défenseur, autorité administrative et indépendante, explique avoir relevé de la part de policiers ou de gendarmes, des manquements à la déontologie dans 371 affaires portées à sa connaissance entre 2014 et 2020. A 36 reprises, il a demandé au ministère de l'Intérieur de prendre des sanctions. La place Beauvau a systématiquement refusé. «La Défenseuse des droits [Claire Hédon, qui vient de succéder à Jacques Toubon, ndlr] a déjà eu l'occasion de s'inquiéter que dans les affaires les plus graves, ses demandes restent sans suite, les ministres invoquant principalement des faits trop anciens ou dont la gravité relative ne justifierait pas des sanctions, contestant la réalité des faits, ou enfin mettant en avant des états de service irréprochables», précise à Libération l'autorité administrative indépendante.

Galet de grenade

En 2016, par exemple, au cours d'une manifestation contre la loi travail à Paris, un policier avait lancé une grenade de désencerclement aux pieds de Romain Dussaux. Un galet de la grenade l'avait atteint à la tête, son crâne avait été fracturé et son cerveau touché. Il sera plongé une semaine dans le coma et garde encore des séquelles des années plus tard. Jacques Toubon avait recommandé d'engager des poursuites disciplinaires contre le policier car les circonstances ne nécessitaient pas l'emploi d'une telle arme contre un petit groupe de manifestants pacifiques. Sans succès. Même proposition concernant un tir de LBD qui avait éborgné Jean- François Martin à Rennes, également lors d'une manifestation contre la loi travail, en 2016. L'autorité administrative indépendante avait estimé que là encore, les conditions réglementaires n'avaient pas été respectées par les agents. La hiérarchie policière n'aurait pas non plus engagé de poursuites disciplinaires contre eux. Plus récemment, le Défenseur des droits, qui avait relevé de nombreuses fautes déontologiques, s'étonnait aussi que des sanctions n'aient toujours pas été prononcées à l'encontre des policiers qui avaient interpellé Théo Luhaka le 2 février 2017 à Aulnay-sous-Bois. Le conseil de discipline vient seulement de proposer de simples blâmes (sanction du premier groupe) contre deux des trois agents visés. Interrogés, le ministre de l'Intérieur, Gérard Darmanin, et le patron de la DGPN, la direction générale de police nationale, Frédéric Veaux, n'apportent aucune explication face à ce que révèlent ces dix années de données. Dans une réponse écrite, où la plupart de nos questions ont été ignorées, la DGPN avance qu'«aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit les éléments constitutifs du manquement professionnel ou déontologique. Le code de déontologie permet de définir les devoirs et les obligations professionnelles des policiers. C'est in concreto qu'un comportement peut être analysé et être considéré comme fautif ou non». Pourquoi les sanctions pour violence ont-elles été divisées par presque trois en dix ans (voire infographie) ? Pourquoi ne représentent-elles que 4,4 % de l'ensemble sur cette même

période ? Pourquoi, ne retrouve-t-on pratiquement aucune sanction pour discrimination ? Pas de réponse. Pourtant, concernant un autre point épineux, l'habitude de l'administration d'attendre la fin des procédures judiciaires (quand il y en a) pour éventuellement prononcer une sanction, la DGPn reconnaît bien, cette fois, que «l'administration n'a pas par principe à attendre que l'autorité judiciaire se soit prononcée». Mais elle développe néanmoins un argumentaire déroutant pour justifier ces pratiques habituelles. Comme «la loi ne permet pas de se servir d'une procédure judiciaire en cours pour en faire profiter la procédure disciplinaire», l'administration doit avoir connaissance des faits indépendamment de l'enquête judiciaire. Ce qui est vraisemblablement quasi systématiquement le cas dans les affaires de violences, souvent révélées par des vidéos publiques. Mais d'autre part, pour exercer de telles poursuites, il faut avoir «établi et prouvé avec les mêmes moyens d'investigation que n'importe quelle autre administration la matérialité des faits» sans quoi, poursuit la DGPn, celle-ci «ne pourra pas aboutir à une sanction disciplinaire et devra alors attendre de voir si une décision définitive de l'autorité judiciaire l'éclaire». De là à dire que la hiérarchie policière ne dispose pas d'un cadre légal satisfaisant pour mener à bien des enquêtes administratives, il n'y a qu'un pas.

Article cinglant

Si les chiffres révélés par Libération offrent une vue inédite sur les sanctions disciplinaires dans la police, ils ne disent pas tout. Ainsi, le ministère de l'Intérieur aurait pu affirmer que la chute des sanctions signifie que les agents commettent de moins en moins de fautes. Autre hypothèse possible : ces fautes ne diminuent pas, voire augmentent, mais sont de moins en moins sanctionnées. Connaître le nombre de manquements signalés à l'administration policière chaque année, le nombre d'enquêtes internes ouvertes et le nombre de conseils de discipline qui n'aboutissent à aucune sanction (puisqu'on connaît désormais leur nombre de ceux débouchant sur une décision de sanction) permettrait d'y voir encore plus clair. Autant d'informations qui ne sont pas publiques et que la direction de la police ne communique même pas dans ses bilans sociaux internes.

En 2005, le sociologue Dominique Monjardet, auteur de travaux majeurs sur la police, s'était penché sur les sanctions professionnelles. Dans un article cinglant, il regrettait le faible accès aux données en la matière au ministère de l'Intérieur. «Il faut donc supposer que l'administration policière, en se gardant de toute publicité sur ce sujet, témoigne de quelques doutes sur les vertus préventives de la répression - tout au moins quand il s'agit de ses propres troupes», relevait-il. Pour fonder son analyse, le chercheur s'était appuyé sur les données parcellaires récupérées par le sociologue Cédric Moreau de Bellaing. Ces statistiques concernaient sept années de procédures (entre 1995 et 2001) menées seulement par l'Inspection générale des services (IGS), qui était à l'époque un équivalent de l'IGPN à l'échelle de Paris et de la petite couronne. En observant ces données, Dominique Monjardet relevait déjà que la politique de sanction de la police était en «décalage manifeste avec les objets privilégiés et les critères d'excellence du public» : «Il porte sur ce qui concerne l'organisation elle-même, et non sur ce qui intéresse l'utilisateur du service public policier. Par là [] s'exprime le caractère singulier de la police nationale en France, de plus en plus isolée de ce point de vue vis-à-vis des grandes démocraties occidentales : administration centralisée de l'Etat, elle est d'abord au service de l'Etat.» Un constat, qui quinze ans plus tard, et alors que s'ouvre prochainement un débat national sur la police, est toujours aussi juste?

Les constats dressés par le Défenseur des droits dans plusieurs affaires pointent un décalage entre la gravité des faits imputés aux agents et la clémence de leurs hiérarchies.

Illustration(s) :

Photo Cyril Zannettacci. VU

Manifestation contre la proposition de loi de «sécurité globale», le 21 novembre à Paris.

Photo Cyril Zannettacci. VU

Manifestation à l'appel du collectif «Vérité et justice pour Adama», le 13 juin à Paris