



AVOCATS EUROPÉENS DEMOCRATES
ABOKATU DEMOKRATA EUROPARRAK
AVRUPALI DEMOKRAT AVUKATLAR
EUROPÄISCHE DEMOKRATISCHE RECHTSANWÄLTE
ADVOCATS EUROPEUS DEMOCRATES
ABOGADOS EUROPEOS DEMÓCRATAS
AVVOCATI EUROPEI DEMOCRATICI
EUROPESE DEMOKRATISCHE ADVOCATEN
EUROPEAN DEMOCRATIC LAWYERS

MÉCANISME INDÉPENDANT DE PLAINTES CONTRE LA POLICE

A. Violence policière - Bilan de la situation

Dans les cas de violences commises par des policiers contre des personnes, c'est généralement la police elle-même qui enquête sur les crimes qui auraient été commis par leurs collègues. Souvent, la camaraderie règne et les policiers se protègent mutuellement. En conséquence, la plupart des affaires sont rejetées. De plus, dans les très rares cas qui sont portés devant les tribunaux, les juges considèrent que les agents sont très crédibles et les procès se terminent souvent par un acquittement. Si une plainte est déposée contre un policier, la réponse est souvent que la police dépose une contre-plainte contre la victime de violence policière pour résistance ou autre infraction.

En outre, la grande majorité des cas ne sont toujours pas signalés. Le nombre estimé de cas non signalés est jusqu'à cinq fois plus élevé que le nombre de cas signalés¹.

Pour instaurer la confiance dans l'état de droit, mettre fin à l'impunité et poursuivre correctement les auteurs de violences policières, les experts ont estimé que la mise en place d'un mécanisme indépendant, qui ne fait pas partie de la police mais dispose de pouvoirs et de ressources suffisants, était une réponse adéquate.

B. Le contexte légal et les obligations des membres de l'UE

1. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Articles 2, 3 et 13 de la Convention Européenne des droits de l'homme:

La Cour européenne des droits de l'homme a élaboré cinq principes pour enquêter efficacement sur les plaintes contre la police qui relèvent des articles 2 ou 3 de la Convention européenne des droits de l'homme :

¹ For Germany, see Singelstein 2019 at: https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol_Zwischenbericht.pdf.



AVOCATS EUROPÉENS DEMOCRATES
ABOKATU DEMOKRATA EUROPARRAK
AVRUPALI DEMOKRAT AVUKATLAR
EUROPÄISCHE DEMOKRATISCHE RECHTSANWÄLTE
ADVOCATS EUROPEUS DEMOCRATES
ABOGADOS EUROPEOS DEMÓCRATAS
AVVOCATI EUROPEI DEMOCRATICI
EUROPESE DEMOKRATISCHE ADVOCATEN
EUROPEAN DEMOCRATIC LAWYERS

- Indépendance: il ne devrait pas avoir de liens institutionnels ou hiérarchiques entre les enquêteurs et l'agent visé par la plainte. Il devrait y avoir une indépendance pratique²;
- Adéquation: l'enquête doit pouvoir recueillir des éléments de preuve pour déterminer si le comportement policier dont on se plaint est illégal et pour identifier et punir les responsables³;
- Rapidité: l'enquête doit être menée rapidement et avec diligence afin de maintenir la confiance dans l'État de droit⁴;
- Examen public: les procédures et la prise de décisions devraient être ouvertes et transparentes afin d'assurer la reddition de comptes⁵; et
- Participation de la victime : le plaignant devrait participer au processus de traitement des plaintes afin de protéger ses intérêts légitimes⁶.

2. Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 2,3 et 7) ; Commentaire Général 31⁷

Le PIDCP stipule : " Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. (Règle 2.1)

² Voir par exemple, Ramsahai v The Netherlands (Application no. 52391/99), Judgment 15 May 2007; Bati v Turkey (Application nos. 33097/96 and 57834/00),), Arrêt du 3 June 2004.

³ See, for example, Nachova v Bulgaria (Application nos. 43577/98 and 43579/98), Judgment 6 July 2005; Aksoy v Turkey (100/1995/606/694),), Arrêt du 18 December 1996.

⁴ Voir par exemple Isayeva v Russia (Application nos. 5794/00, 57948/00 and 57949/00),), Arrêt du 24 February 2005; Aydin v Turkey (57/1996/676/866),), Arrêt du 25 September 1997.

⁵ Voir par exemple, Ognyanova v Bulgaria (Application no. 46317/99), Judgment 23 February 2006; Chitayev v Russia (Application no. 59334/00),), Arrêt du 18 January 2007.

⁶ Voir par exemple McKerr v UK (Application no. 28883/95), Arrêt du 4 May 2001.

⁷ <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=478b26c32>



AVOCATS EUROPÉENS DEMOCRATES
ABOKATU DEMOKRATA EUROPARRAK
AVRUPALI DEMOKRAT AVUKATLAR
EUROPÄISCHE DEMOKRATISCHE RECHTSANWÄLTE
ADVOCATS EUROPEUS DEMOCRATES
ABOGADOS EUROPEOS DEMÓCRATAS
AVVOCATI EUROPEI DEMOCRATICI
EUROPESE DEMOKRATISCHE ADVOCATEN
EUROPEAN DEMOCRATIC LAWYERS

L'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose ce qui suit : " Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie."

L'article 7 dispose que " Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants...".

L'article 10 exige que toute personne "privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine".

L'article 26 affirme que " Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi".

Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a déclaré que les Etats membres sont tenus de " prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir tout recours excessif à la force par la police ; que les règles et règlements régissant l'utilisation des armes par la police et les forces de sécurité soient pleinement conformes aux Principes fondamentaux des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables du respect des lois ; que toute violation de ces règles soit systématiquement examinée afin de traduire les auteurs reconnus de tels actes en justice et que les coupables soient sanctionnés et les victimes indemnisées ".

3. Convention contre la torture des Nations Unies

L'article 4 de la Convention contre la torture dispose que les États parties doivent veiller à ce que toutes les formes de torture soient punies par leur droit pénal. Cela s'applique également aux cas où l'auteur présumé de l'infraction est un sujet de l'État⁸. L'article 5 § 1 de la Convention contre la torture exige que chaque État partie prenne toutes les mesures nécessaires pour établir sa compétence dans sa législation nationale concernant l'infraction de torture visée à l'article 4. L'expression "prendre les mesures nécessaires pour établir sa

⁸ Herman Burgers & Hans Danelius, "The United Nations Convention against Torture—A Handbook on the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment", Martinus Nijhoff Publishers, 1988.



AVOCATS EUROPÉENS DEMOCRATES
ABOKATU DEMOKRATA EUROPARRAK
AVRUPALI DEMOKRAT AVUKATLAR
EUROPÄISCHE DEMOKRATISCHE RECHTSANWÄLTE
ADVOCATS EUROPEUS DEMOCRATES
ABOGADOS EUROPEOS DEMÓCRATAS
AVVOCATI EUROPEI DEMOCRATICI
EUROPESE DEMOKRATISCHE ADVOCATEN
EUROPEAN DEMOCRATIC LAWYERS

compétence dans les cas où l'auteur présumé de l'infraction est présent" comprend des mesures législatives, mais elle ne se limite pas à ces mesures. Il comprend des mesures exécutives et judiciaires pour arrêter, enquêter, poursuivre ou extradé⁹.

Les États parties sont tenus de prendre des mesures immédiates lorsqu'ils ont des motifs raisonnables de croire que des actes de torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants ont été commis dans leur juridiction. L'enquête doit être rapide et impartiale. La décision de mener ou non une enquête n'est pas discrétionnaire. Afin de garantir l'impartialité, il est nécessaire d'éviter de confier l'enquête à des personnes qui ont des liens personnels ou professionnels étroits avec des personnes soupçonnées d'avoir commis de tels actes, ou qui peuvent avoir intérêt à protéger ces suspects ou l'entité à laquelle ils appartiennent¹⁰.

Art. 13 de la Convention contre la torture oblige les États parties à veiller à ce que toute personne qui affirme avoir été soumise à la torture ou traitée ou punie d'une manière cruelle, inhumaine ou dégradante ait le droit de déposer une plainte. Toute personne a le droit de porter plainte sans entrave ni discrimination. Le droit de l'individu en vertu de l'article 13 est double : il consiste dans le droit de déposer une plainte auprès des autorités compétentes et dans le droit de faire examiner rapidement et impartialement la plainte par les autorités.

4. L'opinion du Commissaire aux droits de l'homme concernant le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police.¹¹

Thomas Hammarberg a déclaré en 2009 : Un système de plaintes indépendant et efficace est essentiel pour gagner et maintenir la confiance du public dans la police et constituera une protection fondamentale contre les mauvais traitements et l'inconduite. Un organisme indépendant de traitement des plaintes contre la police (IPCB) devrait faire partie intégrante

⁹ Herman Burgers & Hans Danelius, *ibid.*, p. 131.

¹⁰ Herman Burgers & Hans Danelius, *ibid.*, p. 145.

¹¹ <https://ipcan.org/fr/publications-fr/avis/avis-du-commissaire-aux-droits-de-lhomme-du-conseil-de-leurope-sur-le-reglement-independant-et-efficace-des-plaintes-contre-la-police>



AVOCATS EUROPÉENS DEMOCRATES
ABOKATU DEMOKRATA EUROPARRAK
AVRUPALI DEMOKRAT AVUKATLAR
EUROPÄISCHE DEMOKRATISCHE RECHTSANWÄLTE
ADVOCATS EUROPEUS DEMOCRATES
ABOGADOS EUROPEOS DEMÓCRATAS
AVVOCATI EUROPEI DEMOCRATICI
EUROPESE DEMOKRATISCHE ADVOCATEN
EUROPEAN DEMOCRATIC LAWYERS

d'un tel système."¹² Son avis explique les moyens à prendre pour éviter les violations de l'art. 2 et 3 de la CEDH, qui ne peut être évitée que par des mécanismes de plaintes indépendants.

5. Commentaire du Commissaire européen aux droits de l'homme¹³

En 2014, Nils Muižnieks, alors Commissaire européen aux droits de l'homme en résidence, a renouvelé cette approche et a mis en lumière les mécanismes de plainte indépendants européens existants en Irlande, au Danemark et au Royaume-Uni.

C. Base juridique d'un acte législatif de l'UE : Directive sur les normes minimales d'un organisme chargé du traitement des plaintes relatives à la violence policière

Pour toute action législative de l'UE, une base de compétence en droit primaire est requise.

Le rapprochement des normes juridiques dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale est régi par l'art. 82, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), conformément à l'art. 82 (2) et art. 83 TFUE. Art. 82 (2) Le TFUE constitue une base juridique pour les directives adoptées dans le cadre de la procédure législative ordinaire conformément à l'Art. 289 (1)¹⁴, art. 294 TFUE.

L'établissement de règles minimales doit être "nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et des décisions judiciaires ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les affaires pénales ayant une dimension transfrontière", article 82,

¹² Opinion, p. 7.

¹³ <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/police-abuse-a-serious-threat-to-the-rule-of-l-1>

¹⁴ Art. 289 (1): "The ordinary legislative procedure shall consist in the joint adoption by the European Parliament and the Council of a regulation, directive or decision on a proposal from the Commission. This procedure is defined in Article 294." defined in Article 294." Art.294 regulates the procedure of the legislative act.

paragraphe 2, TFUE. Les directives fixent des dispositions minimales qui concernent, entre autres, les victimes d'infractions, article 82, paragraphe 2, point c).

Pour autant que l'on puisse en juger, ni la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) ni celle du Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPICE) n'ont été disponibles jusqu'à présent pour interpréter les exigences de la base juridique de l'Art. 82 (2) (c) TFUE.

Les exigences de l'art. 82 (2) (c) Le TFUE se présentent comme suit :

1. Nécessité

Tout acte législatif en matière pénale peut être pris "dans la mesure nécessaire", article 82 (2).

L'UE a déjà utilisé la base juridique de l'Art. 82 (2) (c) TFUE. Il est fait référence, à titre d'exemple, à la directive 2012/29/UE (directive sur la protection des victimes)¹⁵, qui fixe des normes minimales pour la protection, l'assistance et les droits des victimes de la criminalité, en particulier le droit à l'information et l'accès aux services de soutien aux victimes.

En ce qui concerne le critère de nécessité de l'art. (2) Dans l'exposé des motifs de sa proposition de directive, la Commission (COM) se contente d'indiquer que l'harmonisation et le renforcement des droits des victimes au sein de l'UE renforceront la confiance mutuelle entre les États membres dans leurs systèmes juridiques et favoriseront ainsi le principe de reconnaissance mutuelle, améliorant ainsi la coopération judiciaire en matière pénale. Cette interprétation large du **critère de nécessité** dans la pratique législative de l'UE est également reprise par la Commission dans des propositions de directives sur la base de l'article 82, paragraphe 2, point b), du TFUE, qui ont entre-temps également été adoptées sans que le Parlement et le Conseil aient contredit l'interprétation large.

En ce qui concerne une directive qui réglemente les normes minimales d'un organe indépendant chargé de traiter les plaintes pour violence policière, on peut faire valoir que

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>.



AVOCATS EUROPÉENS DEMOCRATES
ABOKATU DEMOKRATA EUROPARRAK
AVRUPALI DEMOKRAT AVUKATLAR
EUROPÄISCHE DEMOKRATISCHE RECHTSANWÄLTE
ADVOCATS EUROPEUS DEMOCRATES
ABOGADOS EUROPEOS DEMÓCRATAS
AVVOCATI EUROPEI DEMOCRATICI
EUROPESE DEMOKRATISCHE ADVOCATEN
EUROPEAN DEMOCRATIC LAWYERS

ces organes indépendants renforcent la confiance mutuelle entre les États membres dans leurs systèmes juridiques et favorisent ainsi le principe de reconnaissance mutuelle, améliorant ainsi la coopération judiciaire en matière pénale.

Une telle directive est donc nécessaire.

2. Dimension transfrontalière

Art. 82 (2) Le TFUE ne contient aucune définition concrète de cette notion. Lorsqu'il s'agit de distinguer les affaires pénales "purement nationales", l'accent doit être mis sur la nationalité de la victime.

Dans le cas de la directive relative à la protection des victimes, la Commission fait référence à la nationalité des victimes : "Les Européens se rendent fréquemment dans d'autres États membres et le risque d'être victime d'un délit ou d'un accident de la circulation est tout aussi grand qu'à la maison."¹⁶

En ce qui concerne une directive qui réglemente les normes minimales d'un organe indépendant chargé de traiter les plaintes pour violence policière, on peut également affirmer que les personnes en Europe se rendent dans d'autres États membres et risquent de devenir victimes de violence policière. C'est souvent le cas en Europe, lors de manifestations et d'événements sportifs de grande envergure. Dans les cas de violence policière, les victimes doivent avoir le droit d'accéder à des enquêtes efficaces par l'intermédiaire d'un organe indépendant qui traite correctement ces cas. Dans tous les États membres, l'expérience a montré que la violence policière est largement sous-déclarée et ne fait pas l'objet d'enquêtes appropriées de la part des fonctionnaires de police.

Ainsi, l'exigence d'une dimension transfrontalière est également existante pour une directive envisagée sur les normes minimales d'un organe indépendant chargé de traiter les plaintes pour violence policière.

3. Les droits des individus dans les procédures pénales

¹⁶See the Commission's statement „Strengthening victims' rights in the EU”, at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0274&from=FR>



AVOCATS EUROPÉENS DEMOCRATES
ABOKATU DEMOKRATA EUROPARRAK
AVRUPALI DEMOKRAT AVUKATLAR
EUROPÄISCHE DEMOKRATISCHE RECHTSANWÄLTE
ADVOCATS EUROPEUS DEMOCRATES
ABOGADOS EUROPEOS DEMÓCRATAS
AVVOCATI EUROPEI DEMOCRATICI
EUROPESE DEMOKRATISCHE ADVOCATEN
EUROPEAN DEMOCRATIC LAWYERS

Il est également en question savoir si l'interprétation systématique de l'art. 82, paragraphe 2 , alinéa b ("les droits de l'individu dans le cadre des procédures pénales") et l'alinéa d du TFUE ("autres aspects spécifiques des procédures pénales") montrent que l'alinéa c couvre également les droits des victimes en dehors des procédures pénales.

Étant donné que l'organe indépendant enquêterait sur les infractions pénales, on peut faire valoir que ces organes indépendants chargés des plaintes sont des organes supplémentaires pour les cas de violence policière, qui, selon leur évolution, complètent les procédures pénales et leurs organes.

Cette caractéristique concernant les "droits de l'individu dans les procédures pénales" est également largement comprise, de sorte qu'un contenu correspondant ne semble pas être exclu.

4. Respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité

La compétence partagée de l'UE en vertu de l'art. 4 (2) lit. j Le TFUE est soumis au principe de subsidiarité en vertu de l'art. 5 (1) phrase 2, (3) TFUE¹⁷. Le principe de proportionnalité énoncé à l'art. 5 (4) Le TFUE doit également être respecté.

Conformément au principe de subsidiarité, il existe deux conditions préalables cumulatives à l'action de l'UE dans ce domaine : d'une part, les objectifs de la mesure envisagée ne doivent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres (critère négatif) ; d'autre part, les objectifs doivent être mieux réalisés au niveau communautaire (critère positif).

La dernière étude en Allemagne a montré qu'il y a 12 000 cas estimés de violence policière par an, alors que seulement 2 000 sont signalés et que seulement 2% d'entre eux sont

¹⁷ See Article 69 of the TFEU: „National Parliaments ensure that the proposals and legislative initiatives submitted under Chapters 4 and 5 comply with the principle of subsidiarity, in accordance with the arrangements laid down by the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.”



AVOCATS EUROPÉENS DEMOCRATES
ABOKATU DEMOKRATA EUROPARRAK
AVRUPALI DEMOKRAT AVUKATLAR
EUROPÄISCHE DEMOKRATISCHE RECHTSANWÄLTE
ADVOCATS EUROPEUS DEMOCRATES
ABOGADOS EUROPEOS DEMÓCRATAS
AVVOCATI EUROPEI DEMOCRATICI
EUROPESE DEMOKRATISCHE ADVOCATEN
EUROPEAN DEMOCRATIC LAWYERS

traduits en justice. Cela montre la dimension dans un État membre. Les chiffres peuvent être similaires dans tous les États membres. En l'absence d'un organisme indépendant chargé d'examiner les plaintes, la violence policière ne peut être traitée comme il se doit.

D. Résumé

L'article 82, paragraphe 2, point c) du TFUE peut être considéré comme la base juridique de pour l'établissement par l'UE d'une directive relative à des normes minimales applicables aux organes indépendants chargés des plaintes pour les cas de violence policière. Le TFUE permet à l'UE d'adopter des règles minimales pour réglementer les droits des victimes d'infractions pénales dans la mesure nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle des décisions et jugements judiciaires et la coopération policière et judiciaire en matière pénale revêtant une dimension transfrontière. Dans le cas d'une interprétation large, qui a jusqu'à présent également façonné la pratique législative de l'UE dans ce domaine, l'adoption de dispositions communautaires correspondantes est possible.

AED : Fondée en 1987, l'association Avocats Européens Démocrates (AED) est une confédération de syndicats et d'organisations d'avocats ayant un même idéal démocratique, moderne et humain en Europe.

L'AED entend défendre les droits des citoyens en préservant l'indépendance des avocats à l'égard de tout pouvoir, qu'il soit politique, social, économique ou ordinal.

En tant qu'organisation professionnelle, elle s'est donné pour objet, sur le plan international, de faire respecter les droits de la défense et notamment de préserver l'intégrité physique ainsi que les libertés politiques et économiques des avocats.

L'association oeuvre également pour que tous les justiciables aient accès aux recours juridictionnels nationaux et internationaux et particulièrement les personnes qui se trouvent dans les situations les plus précaires et dont les droits élémentaires ne sont pas ou peu reconnus.

www.aeud.org

<https://www.facebook.com/aed.edl1987/>