



Paris, le 20 mars 2015

Décision du Défenseur des droits MDS-MLD-2015-057

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu le code de la sécurité intérieure ;

Vu le décret n° 2003-735 du 1^{er} août 2003 portant code de déontologie des agents de police municipale ;

Après consultation du collège compétent en matière de déontologie de la sécurité ;

Saisi le 1^{er} octobre 2012 par le syndicat de policiers municipaux X. d'une réclamation relative au caractère discriminatoire d'une note de service en date du 3 août 2012 rédigée par M. A., chef de service de la police municipale de la commune Z. dans le département du Val d'Oise ;

Après avoir pris connaissance des pièces fournies par M. C., maire de la commune Z. (Val d'Oise), et des procès-verbaux des auditions réalisées par ses agents chargés de la déontologie de la sécurité, celle du chef de service de police municipale A. et celle du brigadier-chef principal B., tous deux en exercice à Z. (Val d'Oise) ;

- Constate un manquement à la déontologie commis par le chef de service de police municipale A. pour l'assimilation et l'instruction à caractère discriminatoire contenues dans sa note du 3 août 2012 ;
- Recommande que les termes de l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 ainsi que ceux de l'article R. 515-7 du code de la sécurité intérieure, reprenant l'article 6 du code de déontologie des agents de police municipale applicable au moment des faits, lui soient rappelés.

- déplore que la note du 3 août 2012, rédigée dans des termes à caractère discriminatoire, n'ait suscité aucune réaction de la part des différents services qui en ont été destinataires pour validation ou information, et plus particulièrement du silence de M. C. qui, en sa qualité de maire, demeure l'autorité hiérarchique des agents de police municipale de sa commune. En conséquence, le Défenseur des droits appelle la municipalité Z. dans le Val d'Oise à davantage de vigilance à l'avenir quant aux instructions contenues dans les notes émanant de son service de police municipale.

Conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits adresse cette décision à M. le Maire de la commune Z. (Val d'Oise) qui dispose d'un délai de deux mois pour lui faire parvenir sa réponse.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

> LES FAITS

Le vendredi 3 août 2012, jour de son départ en congés d'été, M. A., chef de service de police municipale de la commune Z. dans le Val d'Oise, a rédigé une note de service indiquant les consignes à suivre durant son absence.

Ce document, communiqué au Défenseur des droits par le syndicat de policiers municipaux X., stipule dans l'un de ses paragraphes : « *Une présence quasi permanente sur le terrain doit être assurée tous secteurs, une attention sera portée sur les secteurs pavillonnaires et les éventuels camions de déménagement.*

Toute personne suspecte (type gens du voyage) fera systématiquement l'objet d'un relevé d'identité, en cas de doute aviser la PN de [la commune] D. ».

Interrogé par les agents du Défenseur des droits¹, le chef de service A. a déclaré qu'il n'avait pas voulu utiliser le terme « gens du voyage » dans un sens péjoratif ou pour stigmatiser cette population mais qu'il avait simplement souhaité reprendre les signalements faits par certains administrés ou par la police nationale de suspects de tentatives de cambriolage aux mois de juin et juillet 2012, décrits comme appartenant à la communauté des gens du voyage ou à celle des roms.

Répondant à une question des agents du Défenseur des droits, il a indiqué que, pour sa part, le terme gens du voyage évoquait uniquement un mode de vie, sans lien avec une origine ou une catégorie ethnique particulière. Le chef de service A. a qualifié sa rédaction de maladroite et exprimé des regrets quant à son caractère insuffisamment détaillé, le terme « personne suspecte » devant s'entendre selon lui comme toute personne « au comportement suspect ».

Le chef de service A. a également nié toute pratique de relevé d'identité systématique sur les gens du voyage par ses services.

Par ailleurs, contrairement à la version du syndicat de policiers municipaux X. selon laquelle cette note aurait fait l'objet d'une diffusion auprès de tous les agents du service de police municipale de Z. (Val d'Oise), le chef de service A. a déclaré que seul son adjoint, le brigadier-chef principal B., qui devait assurer son intérim pendant le mois d'août, en avait pris connaissance².

Ce point a été confirmé lors de son audition par le brigadier-chef principal B.³ qui a déclaré en outre qu'il s'était immédiatement aperçu de l'illégalité de l'ordre contenu dans la note du 3 août 2012 et ne l'avait pas appliquée en l'état. Le brigadier-chef principal B. aurait simplement invité ses agents à être vigilants à l'égard de toute personne au comportement suspect dans les secteurs pavillonnaires.

Au cours de leurs auditions, le chef de service A. et le brigadier-chef principal B. se sont émus de la diffusion de cette note interne hors du service, ce alors que le document original avait été rangé à l'intérieur d'un caisson dont seul le chef et son adjoint possèdent les clés, avant d'être détruit au mois d'octobre 2012.

¹ Rapport du 24 octobre 2012 établi suite à un courrier d'instruction du Défenseur des droits du 18 octobre 2012, et audition du 6 juin 2013 devant les agents du Défenseur des droits.

² Le chef de service A. a indiqué que sa note du 3 août 2012 n'avait pas été diffusée contrairement à d'autres types de notes internes, telles que celles portant sur la mise en place d'un dispositif de sécurisation, qui font alors l'objet d'une diffusion au sein du service et d'un affichage.

³ Rapport du 26 octobre 2012 établi suite à un courrier d'instruction du Défenseur des droits du 18 octobre 2012, et procès-verbal d'audition du 6 juin 2013 devant les agents du Défenseur des droits.

Cette note, qui n'intéressait que la période des congés du mois d'août 2012, ne serait plus appliquée.

* *
*

A titre liminaire, il convient d'indiquer qu'il n'appartient pas au Défenseur des droits de se prononcer sur le moyen par lequel la note du 3 août 2012 rédigée par le chef de service A. a pu être diffusée à l'extérieur de son service. L'existence de ce document n'a, à aucun moment, été remise en cause par son auteur durant l'instruction du Défenseur des droits.

➤ *Sur le caractère discriminatoire de l'assimilation et de l'instruction contenues dans la note du 3 août 2012*

La Constitution du 4 octobre 1958 consacre, en son article 1^{er}, un principe d'égalité des citoyens devant la loi : « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique est sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* ».

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, dans un arrêt de 1951⁴, a dégagé un principe général du droit d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics, selon lequel toutes les personnes placées dans une situation identique à l'égard du service public doivent être régies par les mêmes règles. Ce principe s'applique aux différents interlocuteurs du service public, tant les fonctionnaires qui doivent être impartiaux et traiter de manière neutre les usagers, que les usagers entre eux.

Ce principe est décliné dans le code de déontologie applicable aux agents de police municipale⁵, qui rappelle que « [L'agent de police municipale] est placé au service du public et se comporte de manière exemplaire envers celui-ci. Il a le respect absolu des personnes, quelles que soient leur nationalité ou leur origine, leur condition sociale ou leurs convictions politiques, religieuses ou philosophiques » (article 6 du code de déontologie des agents de police municipale applicable au moment des faits, désormais intégré au code de la sécurité intérieure).

Les agents de police municipale sont tenus de s'acquitter de leurs missions dans le respect de ces normes et jurisprudence.

S'agissant du cas d'espèce, le terme « gens du voyage » est un statut administratif créé par une loi de 1969⁶, qui désigne des personnes circulant sur le territoire français sans domicile ni résidence fixe.

Bien que le législateur n'ait visé aucune origine particulière pour les désigner, il n'est pas contestable que ce terme renvoie dans le langage commun, à des populations originaires d'Europe de l'Est ou d'Europe centrale, qu'elles soient itinérantes ou non.

L'étude des rapports d'activité du service de police municipale de la commune Z. corrobore la version du chef de service A. selon laquelle des suspects d'infractions ont été décrits par leurs victimes comme appartenant aux gens du voyage ou étant « de type roumain ».

⁴ CE, sect., 9 mars 1951, n° 92004, Société des concerts du conservatoire

⁵ Décret n° 2003-735 du 1^{er} août 2003 portant code de déontologie des agents de police municipale, abrogé le 1^{er} janvier 2014 par le décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013. Ces dispositions sont désormais intégrées au code de la sécurité intérieure (articles R. 515-1 à R. 515-21)

⁶ Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. Ses articles 2 à 5 encadrent les conditions de déplacement sur le territoire national des gens du voyage.

Ces quelques signalements ne sauraient toutefois justifier d'assimiler à des personnes suspectes tous les gens du voyage du seul fait de leur appartenance, vraie ou supposée, à cette communauté.

Cette assimilation fondée sur l'origine ainsi que l'instruction qui en découle de relever systématiquement l'identité des gens du voyage caractérisent une différence de traitement interdite par la loi.

En conséquence, le Défenseur des droits relève un manquement à la déontologie à l'encontre du chef de service A. en sa qualité d'auteur de cette assimilation et de cette instruction à caractère discriminatoire.

Compte tenu des regrets exprimés par l'intéressé lors de son audition sur sa « maladresse de rédaction », dont il assure qu'elle ne sera pas réitérée à l'avenir, le Défenseur des droits recommande que les termes de l'article 1^{er} de la Constitution ainsi que ceux de l'article R. 515-7 du code de sécurité intérieure - reprenant l'article 6 de l'ancien code de déontologie des agents de police municipale - lui soient rappelés.

Il convient de relever que lors de son audition, le chef de service A. a indiqué qu'après avoir rédigé sa note dans la matinée du 3 août 2012, il l'avait diffusée « *pour validation* » par email à sa hiérarchie, comme il le fait habituellement pour l'ensemble de ses notes. Aucune réponse ne lui étant parvenue, il a considéré, conformément à la pratique du service, que l'absence de retour valait validation.

Le Défenseur des droits déplore que la note du 3 août 2012, rédigée dans ces termes, n'ait suscité aucune réaction de la part des différents services qui ont été destinataires de l'email du chef de service A., à savoir « [le] *cabinet du Maire*, [les] *Directeurs généraux des services de la communauté d'Agglomération (autorité statutaire des Policiers municipaux) et de la ville de [Z.] (autorité fonctionnelle)*, [le] *directeur des Polices Municipales Intercommunales* ainsi [que] *Madame le Commissaire de police nationale du Commissariat de D. (commune du Val d'Oise)* ainsi [que] *ses adjoints* », selon les précisions apportées par le M. C, maire de la commune Z., dans sa réponse à un courrier d'instruction du Défenseur des droits⁷.

Le Défenseur des droits déplore davantage l'absence de retour du cabinet du maire de la commune. En effet, si M. C. se désigne comme l'un des destinataires « *pour information* » - contrairement aux déclarations du chef de service A. qui mentionne pour sa part un envoi « *pour validation* » -, il n'en demeure pas moins que selon les textes, sa qualité de maire le désigne comme l'autorité hiérarchique des agents de police municipale⁸.

En conséquence, le Défenseur des droits appelle la municipalité Z. dans le Val d'Oise à davantage de vigilance à l'avenir quant aux instructions contenues dans les notes émanant de son service de police municipale.

⁷ Courrier du Maire de la commune Z. au Défenseur des droits du 16 novembre 2012

⁸ Selon l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales, « le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs ». L'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure dispose que « sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques ».

➤ *Sur la légalité de l'instruction et son application*

Les policiers municipaux sont habilités, en vertu de l'article 78-6 du code de procédure pénale, « à relever l'identité des contrevenants pour dresser les procès-verbaux concernant des contraventions aux arrêtés de police du maire, des contraventions au code de la route que la loi et les règlements les autorisent à verbaliser ou des contraventions qu'ils peuvent constater en vertu d'une disposition législative expresse ».

Si la personne refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, ils doivent faire appel à l'assistance d'un agent de police judiciaire habilité, qui pourra, lui, procéder à un contrôle d'identité⁹.

Toute pratique de relevé d'identité par des policiers municipaux en violation de ce texte serait donc illégale, notamment si elle était fondée sur un critère d'origine¹⁰.

Le chef de service A. et le brigadier-chef principal B. ont nié toute application de l'instruction à caractère discriminatoire de la note du 3 août 2012, le dernier ayant simplement appelé ses agents à plus de vigilance dans les quartiers pavillonnaires.

De l'étude des rapports journaliers et mensuels communiqués au Défenseur des droits, il ressort pourtant que le 8 août 2012, l'identité de deux personnes appartenant à la communauté des gens du voyage a été relevée par des agents de police municipale de la commune Z. : « deux individus effectuant du démarchage à domicile pour des travaux d'élagage et de nettoyage de toits sont contrôlés par la patrouille (...). Il s'agit de gens de voyage rattachés à E. (commune des Hauts-de-Seine). Les identités sont relevées et ils sont invités à quitter les lieux ».

S'il ne peut être établi que ce relevé d'identité découlait de l'instruction contenue dans la note du 3 août 2012 du chef de service A., le Défenseur des droits s'inquiète des conditions d'application du texte précité au sein du service de police municipale de la commune de Z. (Val d'Oise).

⁹ Voir le rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité, publié par le Défenseur des droits en octobre 2012

¹⁰ Une telle pratique ne pourrait toutefois pas revêtir la qualification de « discrimination » au sens juridique du terme, la liste établie par l'article 432-7 du code pénal des actes de discrimination pouvant être commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ne visant pas le cas du contrôle d'identité seulement les situations de refus du bénéfice d'un droit accordé par la loi et d'entrave à l'exercice normal d'une activité économique quelconque.

Soisy-sous-Montmorency, le

18 MAI 2015



LE DEFENSEUR DES DROITS

7 rue Saint Florentin
75409 PARIS CEDEX 08

Direction Générale des Services

Lettre recommandée avec accusé de réception

V/réf : 12-008274 / DS

Objet : votre lettre du 7 avril 2015 - suites données à votre décision 2015-57 du 20 mars 2015

 Monsieur le Défenseur des Droits,

J'ai bien reçu votre lettre datée du 7 avril 2015 et votre décision jointe du 20 mars.

Cette décision fait suite à une réclamation d'un syndicat professionnel de policiers municipaux à l'encontre d'une note de service du chef de la police municipale en date du 3 août 2012.

Vous constatez ainsi un manquement à la déontologie par un caractère discriminatoire de cette note de service, vous recommandez de rappeler le code de déontologie et vous déplorez que la note de service incriminée n'ait pas fait l'objet de réaction des différents services destinataires et de moi-même, en qualité de maire.

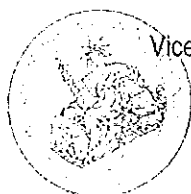
Enfin, vous souhaitez connaître les suites données à vos recommandations ci-dessus exposées.

Les différentes personnes intéressées par cette note, sa rédaction, sa diffusion et son application, ont été tenues au courant de votre décision.

Les termes de l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 ainsi que ceux de l'article R.515-7 du code de la sécurité intérieure et de l'article 6 du code de déontologie des agents de police municipale, ont été rappelés au chef de police et à ses adjoints.

J'ai demandé, aux différents services intéressés par la rédaction et la diffusion des notes de service de la police municipale, davantage de vigilance quant aux instructions contenues, même si ces instructions ne font que reprendre celles émanant de la Police Nationale ou de plaintes dûment enregistrées ; j'appliquerai bien entendu cette vigilance à moi-même.

Je vous prie de croire, Monsieur le Défenseur des Droits, en mes salutations les plus respectueuses.



Le Maire,
Vice-président délégué du Conseil départemental,