

Paris, le 24 novembre 2014

Décision du Défenseur des droits MDS 2014-159

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Décision notamment relative aux circonstances dans lesquelles une personne assistant au défilé militaire du 14 juillet 2013 a été soumise à un contrôle d'identité et s'est vue retirer son fanion en tissu floqué du logo du mouvement « La Manif' pour tous », à l'interdiction faite au public qui assiste à l'évènement depuis les périmètres contrôlés de ne détenir aucune affiche, banderole ou tout autre support de revendication ainsi qu'aux consignes que les forces de l'ordre doivent mettre en œuvre à l'égard des personnes assistant au défilé militaire paraissant suspects ou ne semblant pas jouir de toutes leurs facultés mentales.

Domaine de compétence de l'Institution : Déontologie de la sécurité

Thèmes : Libertés d'expression, de réunion et d'opinion – Trouble à l'ordre public – Fouille – Contrôle d'identité – Lieu public

Consultation préalable du collège en charge de la déontologie de la sécurité

Synthèse : Le Défenseur des droits a été saisi des circonstances dans lesquelles une personne assistant au défilé militaire du 14 juillet 2013 a été soumise à un contrôle d'identité et s'est vue retirer son fanion en tissu floqué du logo du mouvement « La Manif' pour tous », à l'interdiction faite au public qui assiste à l'évènement depuis les périmètres contrôlés de ne détenir aucune affiche, banderole ou tout autre support de revendication ainsi qu'aux consignes que les forces de l'ordre doivent mettre en œuvre à l'égard des personnes assistant au défilé militaire qui ne semblent pas jouir de toutes leurs facultés mentales.

Si, à l'issue de ses investigations, le Défenseur des droits n'a pas relevé de manquement à la déontologie de la sécurité à l'encontre de la fonctionnaire de police mise en cause par la réclamante, en revanche, ses investigations l'ont conduit à constater que la consigne selon laquelle il est interdit pour les personnes présentes dans les périmètres contrôlés de détenir un quelconque objet de revendication n'est pas conforme au droit applicable sur le territoire de la République, faute d'une appréciation objective de la capacité des revendications mises en cause à générer un risque sérieux et avéré de trouble à l'ordre public.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a identifié d'autres problèmes issus des consignes données aux forces de l'ordre (concernant les fouilles, la restitution des objets prélevés à l'entrée des périmètres contrôlés ou encore la présence de personnes dont les facultés mentales semblent altérées) pour lesquelles il formule des recommandations afin de permettre le respect des droits des citoyens qui assistent à ce type d'évènement.

Paris, le 24 novembre 2014

Décision du Défenseur des droits MDS 2014-159

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 déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 ;

Vu le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ;

Vu la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale, applicable au moment des faits ;

Saisi par Mme X. (14-001813) des circonstances dans lesquelles Mme A., commissaire de police, a fait procéder à son contrôle d'identité et a saisi un fanion en tissu floqué du logo du mouvement « La Manif' pour tous » qui se trouvait dans sa poussette, à l'occasion du défilé militaire du 14 juillet 2013 sur l'avenue des Champs-Élysées, à PARIS ;

Après consultation du collège compétent en matière de déontologie dans le domaine de la sécurité.

Après avoir pris connaissance de la procédure judiciaire relative aux faits dénoncés transmise par le procureur de la République près le Tribunal de grande instance de PARIS, de la note de service n° 05-13 relative à la cérémonie gouvernementale du 14 juillet 2013 émanant de la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la Préfecture de police ainsi que des procès-verbaux des auditions réalisées par ses agents chargés de la déontologie de la sécurité, celles de Mme X. et de Mme A., commissaire de police en fonction à la direction de l'ordre public et de la circulation de la Préfecture de police (75) à l'époque des faits :

- constate que l'interdiction de portée générale faite au public présent dans les périmètres contrôlés de détenir des « *banderoles, affiches et tout autre support portant une revendication* » et que la consigne demandant aux forces de l'ordre de « *Détecter, évincer et signaler toute personne voulant pénétrer dans un périmètre contrôlé [...] paraissant suspecte [ou] semblant ne pas jouir de toutes ses facultés mentales* » ne sont pas conformes au droit applicable sur le territoire de la République,
- constate l'absence de clarté quant aux modalités de la « *fouille des sacs* » que doivent en principe opérer les forces de l'ordre qui sécurisent l'accès aux périmètres contrôlés,
- ne relève pas de manquement individuel à la déontologie de la sécurité à l'encontre de la commissaire de police Mme A.,
- recommande au ministre de l'Intérieur de faire supprimer l'interdiction générale faite au public présent dans les périmètres contrôlés à l'occasion du défilé militaire du 14 juillet de détenir des « *banderoles, affiches et tout autre support portant une revendication* », ainsi que la consigne s'appliquant à l'occasion du défilé militaire du 14 juillet et demandant aux forces de l'ordre de « *Détecter, évincer et signaler toute personne voulant pénétrer dans un périmètre contrôlé [...] paraissant suspecte [ou] semblant ne pas jouir de toutes ses facultés mentales* »,
- recommande au ministre de l'Intérieur de clarifier les modalités de la fouille des sacs qu'il est demandé aux forces de l'ordre de pratiquer à l'entrée des périmètres sécurisés en veillant notamment à ce que le cadre juridique des fouilles des affaires personnelles dans les lieux publics soit connu et respecté par l'ensemble des effectifs, de même que les modalités de restitution des objets prélevés lors du contrôle de sécurité permettant l'accès aux périmètres contrôlés, ces dernières devant par ailleurs être portées impérativement à la connaissance du public,
- recommande au ministre de l'Intérieur de veiller à ce que le cadre juridique des contrôles d'identité prévu par les articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale, fasse obligatoirement l'objet d'un rappel à l'occasion de la préparation de l'ensemble des effectifs qui participent à la sécurité du défilé militaire du 14 juillet.

Conformément à l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits adresse cette décision au ministre de l'Intérieur, qui dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître les suites qu'il donnera à ces recommandations.

Le Défenseur des droits adresse également cette décision, pour information, au procureur de la République près le Tribunal de grande instance de PARIS.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

> LES FAITS

Le 14 juillet 2013, en compagnie de son époux et de ses enfants, Mme X. s'est rendue sur l'avenue des Champs-Élysées (8^{ème} arrondissement de PARIS) afin d'assister au traditionnel défilé militaire marquant la fête nationale.

Arrivés sur place, ils ont rejoint des amis puis ont passé les contrôles de sécurité leur permettant d'accéder à l'un des périmètres contrôlés installés au bord de l'avenue des Champs-Élysées. Voulant profiter de cette manifestation pour afficher leur réprobation vis-à-vis de la politique familiale du gouvernement, Mme X. et sa fille, ont, au passage du Président de la République, agité des fanions en tissu à l'effigie du mouvement « La Manif pour tous », constitué à l'occasion de la contestation relative à la loi ouvrant le mariage aux personnes de même sexe.

Alors que le premier fanion leur a été arraché des mains par un militaire de la gendarmerie, le second a été rangé par Mme X. dans la poussette où se trouvait son bébé.

Quelques instants plus tard, Mme A., commissaire de police, est venue à la rencontre de Mme X. en vue d'effectuer une fouille administrative de sa poussette, à l'extérieur du périmètre contrôlé.

Une fois à l'extérieur de ce périmètre, la commissaire de police a demandé à plusieurs reprises à Mme X. de retirer son bébé de la poussette, ce qu'elle a fini par accepter de faire. Au cours de la fouille, la fonctionnaire de police s'est emparée du fanion qui avait été caché ainsi que d'un drapeau tricolore français, avant de remettre ce dernier à la famille. La commissaire de police n'a pas indiqué à la réclamante qu'elle avait la possibilité de récupérer le fanion une fois sortie du périmètre contrôlé à l'issue de la manifestation.

La fouille terminée, Mme X. et sa famille ont pu regagner le périmètre contrôlé. Avant la fin du défilé militaire, des fonctionnaires de police ont effectué un contrôle d'identité sur Mme X.

Le 12 septembre 2013, Mme X. a déposé plainte contre la commissaire de police Mme A. Après l'enquête diligentée par la délégation parisienne de l'inspection générale de la police nationale (IGPN), la plainte de la réclamante a été classée sans suite par le parquet de PARIS, le 30 janvier 2014.

Au cours de cette enquête, comme lors de son audition par les agents du Défenseur des droits, la commissaire de police Mme A. a justifié son intervention auprès de Mme X. en faisant valoir les termes de la note de service n° 05-13 relative à la cérémonie gouvernementale du 14 juillet 2013 émanant de la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la Préfecture de police, aux termes de laquelle figurent parmi les objets interdits au sein des périmètres de sécurité « *les banderoles, affiches et tout autre support portant une revendication* ».

Expliquant que ces mesures de sécurité étaient nécessaires pour garantir la sécurité du défilé mais également dans le but de préserver la connotation festive et d'unité nationale de l'évènement, la fonctionnaire de police a confirmé que toute personne porteuse d'un quelconque signe de revendication, y compris sur ses vêtements, n'était pas admise à pénétrer dans le périmètre sécurisé si elle n'acceptait pas de s'en démunir au préalable.

Ainsi que le mentionne le compte-rendu du service d'ordre rédigé par la commissaire de police Mme A. le 15 juillet 2013, c'est en application de ces règles que de nombreux spectateurs ayant affiché ostensiblement leur appartenance à un groupe de personnes opposées à la loi ouvrant le mariage aux personnes de même sexe, ont été évincés des périmètres contrôlés placés sous son autorité.

S'agissant du cadre juridique de son intervention auprès de Mme X., la commissaire de police a indiqué que le contrôle d'identité pratiqué selon elle avant la fouille de la poussette, a été réalisé à sa demande au titre des dispositions de l'article 78-2 3° du code de procédure pénale régissant les contrôles d'identité de police administrative. Le visionnage de la vidéo de l'intervention de la commissaire de police auprès de Mme X., disponible sur le site internet Dailymotion¹, démontre que la fonctionnaire a également invoqué les règles de la police administrative pour justifier la fouille de la poussette de la réclamante.

* *
 *

La réclamation de Mme X. ayant trait à la nécessaire conciliation que l'Etat doit opérer entre la liberté fondamentale de manifester librement ses opinions et la préservation essentielle de l'ordre public, le Défenseur des droits entend d'abord rappeler les principales dispositions du droit pertinent applicable avant de les appliquer aux faits de l'espèce et de procéder aux recommandations qui lui semblent utiles.

1. Le droit pertinent applicable

1.1 Le droit international

L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 dispose que « *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit* ».

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale des Nations-Unies en 1966 précise pour sa part dans son article 19 que la liberté d'expression comprend « *la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce sans considération de frontière* ».

1.2 Le droit européen des droits de l'homme

1.2.1 La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

L'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 dispose que : « *1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations* ».

¹ Vidéo disponible à l'adresse : http://www.dailymotion.com/video/x11xa7l_paris-france-14-07-2013-francois-hollande-hue-sur-les-champs-elysees-ltl-news_newshollande-hue-sur-les-champs-elysees-ltl-news_news

« 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

Par ailleurs, l'article 11 de la convention protège le droit à la liberté de réunion et d'association en ces termes : « 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. »

« 2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat ».

1.2.2 La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans l'affaire *Handyside* de décembre 1976², la Cour européenne des droits de l'homme a constaté que l'interdiction par les autorités britanniques du livre « Little Red School Book », en vertu de la législation sur les publications obscènes, était conforme aux conditions permises par l'article 10, paragraphe 2, en ce qui concerne la protection de la morale. Dans cet arrêt, la haute juridiction strasbourgeoise a insisté sur la place éminente que la liberté d'expression occupe dans une société démocratique : « La liberté d'expression constitue l'un des éléments essentiels de pareille société, une des conditions primordiales de son progrès et l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les « informations » ou les « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique »³.

Dans l'arrêt *Chorherr* d'août 1993⁴, la Cour a examiné une requête concernant l'arrestation, la détention et la condamnation du requérant pour troubles à l'ordre public à la suite de son refus d'arrêter sa distribution de tracts et son port de pancartes lors d'un défilé militaire. Dans cette espèce qui posait notamment la question de l'appréciation du trouble à l'ordre public que pouvait causer une revendication citoyenne à l'occasion d'un défilé militaire, la Cour a estimé que l'ingérence de l'Etat autrichien était « prévue par la loi » et qu'il y avait des fondements légitimes, sous l'angle des dispositions de l'article 10, paragraphe 2 relatives à la défense de l'ordre, pour estimer que celle-ci était « nécessaire dans une société démocratique ». Pour parvenir à cette solution, la cour s'est notamment appuyée sur le fait que les revendications du requérant visaient précisément l'armée, ce pourquoi ce dernier « devait s'attendre à provoquer des remous pouvant appeler des mesures de contrainte »⁵.

² *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 déc. 1976

³ §49

⁴ *Chorherr c. Autriche*, 25 août 1993

⁵ §32

Dans cette affaire, et bien que le requérant le contestait, l'Etat autrichien avait fait valoir que la revendication du requérant avait suscité des comportements hostiles de la part du public venu assister au défilé militaire, nécessitant en conséquence l'intervention des forces de l'ordre⁶.

Dans l'affaire *Fáber* de juillet 2012⁷, la Cour a notamment eu à se prononcer sur l'interdiction faite à un contre-manifestant de déployer un symbole à connotation politique – en l'espèce pouvant être considéré comme fasciste - au cours d'une manifestation, en raison du risque de violence que celui-ci pouvait provoquer. Après avoir rappelé que la consécration de la liberté d'expression est « *l'un des fondements essentiels de la société démocratique et l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun* »⁸, la haute juridiction a tenu à réitérer le fait que les restrictions à cette liberté appellent une interprétation étroite, en particulier « *dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général* »⁹. Au-delà même de la protection que l'article 10 de la convention accorde aux citoyens, la Cour a également rappelé que « *la protection des opinions et de la liberté de les exprimer* » relève de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11 de la convention qui implique « *la libre expression par la parole, le geste ou même le silence, des opinions de personnes réunies dans la rue ou en d'autres lieux publics* »¹⁰. En l'espèce, amenée à se prononcer sur l'opportunité d'interdire la contre-manifestation litigieuse au cours de laquelle le drapeau mis en cause a été déployé, la Cour a jugé que « *la seule existence d'un risque [de troubles] est insuffisant pour interdire l'évènement* »¹¹, rappelant de plus qu'il incombe aux autorités nationales de prendre toute mesure utile pour permettre aux deux manifestations d'avoir lieu concomitamment et pacifiquement¹². En l'espèce, la Cour a par ailleurs jugé que le seul déploiement du drapeau « *ne pouvait suffire à troubler l'ordre public ou à entraver l'exercice du droit de réunion des manifestants car il n'était ni intimidant, ni susceptible de favoriser la violence en insufflant une haine profonde et irrationnelle envers certaines personnes* »¹³, laissant ainsi sous-entendre que seul un risque sérieux et avéré de violences pouvait éventuellement justifier de l'interdiction de la contre-manifestation.

1.3 Le droit interne

En France, la liberté d'expression est de rang constitutionnel et bénéficie à ce titre d'une protection accrue.

L'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 précise que « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ».

L'article 11 de ce même texte précise pour sa part que « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ».

S'agissant de l'ordre public, sa définition est ancienne et remonte à une loi du 5 avril 1884 dont les termes ont été depuis repris dans le code général des collectivités territoriales à l'article L. 2212-2 : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique [...]* ». Bien que parfois contestée, une définition plus contemporaine de l'ordre public tend également à y intégrer la moralité publique ainsi que le respect de la dignité humaine.

⁶ §30

⁷ *Fáber c. Hongrie*, 24 juill. 2012

⁸ §34

⁹ §35

¹⁰ §41

¹¹ §40

¹² §43

¹³ §56

2. L'application du droit pertinent aux faits de l'espèce

2.1 L'interdiction des signes revendicatifs à l'occasion du défilé militaire du 14 juillet

L'examen de la note de service n° 05-13 relative à la cérémonie gouvernementale du 14 juillet 2013 émanant de la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la Préfecture de police justifie l'interdiction pour le public présent dans les périmètres contrôlés de détenir notamment des « *banderoles, affiches et tout autre support portant une revendication* » par le contexte particulièrement sensible dans lequel se déroulait la manifestation eu égard à la mise en œuvre du plan Vigipirate rouge et aux risques particuliers liés à :

- d'éventuelles actions médiatiques à l'initiative d'opposants à la loi ouvrant le mariage aux personnes de même sexe, notamment de la part de militants des mouvements « Printemps français » et « Homens »,
- un éventuel déploiement de militantes « Femen » dont l'une des leurs était poursuivie par la justice tunisienne,
- un éventuel rassemblement de salariés du Virgin Mégastore des Champs-Élysées,
- une action des membres de la communauté malienne mécontents en vue d'exprimer leur désaccord avec la politique gouvernementale malienne.

C'est sur la base de ces instructions que la commissaire de police Mme A. est intervenue auprès de Mme X., arguant par ailleurs qu'au-delà de la sécurité du défilé, les restrictions et mesures de contrôle imposées au public - à savoir une palpation de sécurité et une fouille des sacs selon la note de service précitée - avaient également pour objectif de préserver la connotation festive et d'unité nationale de l'évènement.

Comme en attestent les consignes écrites que la commissaire de police Mme A. a diffusé aux forces de l'ordre placées sous son autorité avant la manifestation ainsi que le compte-rendu du service d'ordre qu'elle a rédigé à l'issue de celle-ci, toute personne considérée comme porteuse d'un signe de revendication a été invitée au moment de la palpation de sécurité à s'en séparer pour rejoindre les périmètres contrôlés ou, à défaut, n'a pas été autorisée à y pénétrer. Ainsi par exemple, le Défenseur des droits a obtenu la confirmation du fait que toute personne porteuse d'un vêtement floqué du logo du mouvement « La Manif pour tous », a au préalable été obligée de s'en séparer pour assister à la manifestation depuis les périmètres contrôlés¹⁴.

A titre liminaire, le Défenseur des droits note que s'il est parfaitement légitime pour la Préfecture de police de vouloir empêcher la survenance d'un trouble à l'ordre public au cours du défilé militaire, en revanche, l'objectif de préservation de la connotation festive et d'unité nationale de l'évènement ne saurait permettre de déroger au respect de la liberté fondamentale d'exprimer ses opinions dans l'espace public dans la mesure où celui-ci n'entre pas dans le champ des justifications admises par les normes juridiques précédemment rappelées.

¹⁴ Ainsi que cela ressort de la note de service n° 05-13 relative à la cérémonie gouvernementale du 14 juillet 2013 émanant de la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la Préfecture de police, pour assister au défilé militaire, le public pouvait intégrer l'un des 50 périmètres contrôlés installés sur l'avenue des Champs-Élysées (26 sur la partie sud et 24 sur la partie nord). Chaque périmètre est long d'environ 30 mètres et large de 7 mètres 50.

Si le Défenseur des droits ne remet absolument pas en cause la nécessité impérieuse pour les forces de l'ordre de prélever à l'entrée des périmètres contrôlés tout objet dangereux qui représente une menace avérée et sérieuse pour la sécurité du public et du défilé – notamment les armes et tout ce qui peut servir de projectile et dont la détention par les personnes présentes dans le public n'est pas dûment justifiée –, en revanche, l'interdiction générale faite au public de détenir tout autre support portant une revendication qui ne représente pas une menace avérée et sérieuse pour la sécurité du public et du défilé, n'est pas admissible.

En effet, le Défenseur des droits entend rappeler la place éminente qu'occupent les libertés d'expression et de réunion au sein des libertés publiques, lesquelles sont considérées comme des fondements même de toute société démocratique. Dans ces conditions, il importe que l'autorité étatique veille à la libre expression des opinions dans l'espace public, que celles-ci soient accueillies favorablement par la population ou soient jugées comme choquantes ou inquiétantes.

Si l'Etat dispose toujours en la matière d'une marge d'appréciation qui lui permet de concilier l'exercice de ces libertés avec d'autres impératifs publics au premier rang desquels se situent la sûreté publique et la défense de l'ordre, il convient d'une part de rappeler que cette marge d'appréciation se trouve restreinte lorsqu'il s'agit de minorer l'expression d'opinions politiques ou relatives à une question d'intérêt général, et d'autre part que les mesures restrictives de libertés mises en œuvre doivent être strictement proportionnées au but recherché.

En l'espèce, il y a lieu de considérer que l'interdiction générale faite au public présent dans les périmètres contrôlés de détenir tout support portant une revendication quelle qu'elle soit constitue une mesure restrictive de liberté disproportionnée par rapport à l'objectif visant à prévenir la survenance d'un trouble à l'ordre public au cours de la manifestation. Cette disproportion résulte de l'absence de toute évaluation objective de la capacité propre de chacune des revendications à engendrer un risque de trouble à l'ordre public avéré et sérieux qui ne peut être contenu par des moyens strictement adaptés.

Dans la présente affaire, si le Défenseur des droits ne conteste pas le fait que la Préfecture de police pouvait s'attendre à la survenance d'éventuelles revendications émanant notamment de militants opposés à la loi ouvrant le mariage aux personnes de même sexe, en revanche, aucun élément d'appréciation porté à la connaissance du Défenseur des droits ne permet de déduire que ces potentielles revendications constituaient un risque de trouble à l'ordre public avéré et sérieux auquel la quinzaine de membres des forces de l'ordre présents au niveau de chacun des périmètres contrôlés auraient été incapables de faire face¹⁵.

¹⁵ Aux termes de la note de service n° 05-13 relative à la cérémonie gouvernementale du 14 juillet 2013 émanant de la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la Préfecture de police, la sécurité d'un périmètre type est assurée par : « un Officier de la DSPAP responsable des périmètres contrôlés de son secteur, un Officier de la DRPJ, responsable des périmètres contrôlés de son secteur, un Officier de la DRPP, responsable des périmètres contrôlés de son secteur, un effectif de la DRPP, un effectif de la DRPJ, deux effectifs U.P.A. en tenue civile de la DSPAP, trois effectifs de la gendarmerie mobile en tenue maintien de l'ordre et un effectif féminin de la DSPAP en tenue d'uniforme ». A ces effectifs, doivent être ajoutés les fonctionnaires de police positionnés à l'arrière des périmètres contrôlés (un tous les 40 mètres) ainsi que ceux présents face au public dans les contre-jalonnements de sécurité (un tous les 40 mètres). Il convient également de noter que les forces de l'ordre en charge du jalonnement d'honneur et de sécurité positionnés tout le long du parcours du défilé militaire (un fonctionnaire tous les 40 mètres) ont également pour instruction de rompre le garde à vous en cas de nécessité, la note de service précisant que « la priorité est donnée à la sécurité ».

S'agissant précisément de l'action de Mme X. dont il convient de rappeler qu'elle n'était pas dirigée contre le défilé militaire lui-même mais consistait simplement en l'expression dans l'espace public de son opinion quant à la politique gouvernementale relative au droit au mariage, le Défenseur des droits note que la vidéo des faits ne permet pas de constater l'existence d'un quelconque trouble à l'ordre public généré par l'agitation de simples fanions en tissus floqués du logo du mouvement « La Manif' pour tous » et dont le caractère non dangereux pour la sécurité du défilé et du public n'est à l'évidence pas contestable.

Il s'ensuit que l'interdiction de portée générale susvisée n'est pas conforme au droit applicable sur le territoire de la République ni même à un rappel d'instruction diffusé le 5 octobre 2010 par la Préfecture de police elle-même et dans lequel elle indique à ses effectifs que « *les textes en vigueur consacrent le principe selon lequel le port, de manière apparente, de signes distinctifs de toute nature sur la voie publique par tous citoyens est autorisé (exemples : badges syndicaux, drapeaux, banderoles...)* »¹⁶.

Par ailleurs, et bien que cela ne constituait pas l'un des griefs soumis à son appréciation dans le cadre de la présente saisine, le Défenseur des droits s'inquiète d'une autre consigne contenue dans la note de service n° 05-13 relative à la cérémonie gouvernementale du 14 juillet 2013 émanant de la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la Préfecture de police qui demande aux forces de l'ordre de « *Détecter, évincer et signaler toute personne voulant pénétrer dans un périmètre contrôlé [...] paraissant suspecte [ou] semblant ne pas jouir de toutes ses facultés mentales* ».

Le Défenseur des droits estime en effet que la formulation très large et extrêmement vague de cette consigne – laquelle n'appelle pas à se fonder sur une évaluation objective du risque avéré et sérieux que le comportement de la personne concernée pourrait faire peser sur l'ordre public en général et la sécurité du public et du défilé en particulier – est de nature à créer une inégalité entre les citoyens en raison notamment de leur maladie et/ou de leur handicap.

2.2 Le contrôle d'identité et la fouille des affaires personnelles réalisés au titre de la police administrative

Au regard de ce qui précède s'agissant de l'illégalité de la mesure d'interdiction générale faite au public présent dans les périmètres contrôlés de détenir des « *banderoles, affiches et tout autre support portant une revendication* », le Défenseur des droits estime qu'il n'était pas opportun pour le commissaire de police Mme A. d'avoir retiré à Mme X. le fanion en tissu floqué du logo du mouvement « La Manif' pour tous » qui se trouvait dans sa poussette sans, de plus, lui indiquer qu'elle pouvait le récupérer une fois sortie du périmètre contrôlé.

Au demeurant, le Défenseur des droits rappelle que lorsqu'elle s'exerce dans un lieu public, la fouille des affaires personnelles d'un citoyen – qu'il ne faut pas confondre avec la pratique d'une inspection visuelle approfondie – est assimilée à une perquisition qui ne peut généralement être mise en œuvre que dans le cadre d'une enquête préliminaire avec le consentement de l'intéressé, ou sans son consentement dans le cadre d'une enquête de flagrance ou d'une commission rogatoire. A ce titre, le Défenseur des droits regrette que la note de service précitée ne soit pas plus claire quant aux modalités de la « *fouille des sacs* » que doivent opérer les forces de l'ordre qui sécurisent l'accès aux périmètres contrôlés répartis sur l'avenue des Champs-Élysées.

¹⁶ Rappel d'instruction n° 07/2010 du 5 oct. 2010, réf. NMCS N° 89/2004 du 17 déc. 2004

Par ailleurs, s'agissant des contrôles d'identité de police administrative opérés sur le fondement de l'alinéa 3 de l'article 78-2 du code de procédure pénale et autrement appelés « contrôles d'identité préventifs », le Défenseur des droits souhaite rappeler qu'en dépit de la souplesse offerte pas ce type de contrôle qui peut être pratiqué quel que soit le comportement de toute personne pour prévenir une atteinte à l'ordre public, la Cour de Cassation contrôle néanmoins systématiquement l'existence d'éléments sérieux caractérisant le risque d'atteinte à l'ordre public au moment et à l'endroit où le contrôle d'identité a été opéré¹⁷.

Dès lors, et compte-tenu des développements précédents s'agissant de l'absence d'évaluation objective permettant de considérer que l'action de Mme X. pouvait générer un trouble à l'ordre public avéré et sérieux, il y a lieu de conclure que le contrôle d'identité auquel elle a été soumise n'était pas pleinement justifié.

Dans la mesure où l'action du commissaire de police Mme A. a reposé en majeure partie sur les instructions contenues dans la note de service n° 05-13 relative à la cérémonie gouvernementale du 14 juillet 2013 émanant de la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la Préfecture de police, le Défenseur des droits ne relève toutefois pas à son égard de manquement individuel à la déontologie de la sécurité.

¹⁷ Cass. Civ. 2^{ème}, 16 nov. 2000, n° 99-50088 et Cass. Civ. 2^{ème}, 1^{er} mars 2001, n° 00-50010.



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Ministre

Paris, le 24 AVR. 2015
DAN/198/N°15-1907-D

Monsieur le Défenseur des droits,

Par courrier du 29 décembre 2014, vous m'avez fait part de votre décision donnant lieu à recommandations, adoptée à la suite de la réclamation de Mme C. D. S. P. D. relative à la fouille de ses affaires à l'occasion du défilé du 14 juillet 2013, à Paris.

Je note que vous ne relevez pas de manquement à la déontologie à l'encontre de la commissaire de police mise en cause par la requérante. Pour autant, vous soulignez des manquements que vous accompagnez de recommandations.

Ces divers points appellent, de ma part, les observations suivantes :

Les périmètres de contrôle et de sécurité installés sur les trottoirs de l'avenue des Champs-Élysées, le long du parcours du défilé, ont été mis en place depuis la tentative d'assassinat sur la personne du Président de la République, le 14 juillet 2002. Leur vocation est de répondre à la menace qui pèse sur le chef de l'État et, corrélativement, de prévenir les troubles à l'ordre public à l'occasion de cette cérémonie aux dimensions nationale, symbolique, commémorative et diplomatique. En outre, ce dispositif trouve pleinement sa pertinence dans le cadre de l'activation du plan Vigipirate.

Par ailleurs, le dispositif de sécurisation du défilé du 14 juillet 2013 devait prendre en considération des menaces multiples liées à divers mouvements revendicatifs particulièrement actifs à cette époque : « FEMEN », « Manif pour tous », « Printemps français », « Bonnets rouges »... La bonne tenue de la cérémonie pouvait être perturbée par des actions médiatiques sous la forme de manifestations diverses : jets de tracts ou de pétards, huées, sifflets, irruption d'activistes sur la chaussée, etc.

S'agissant de l'interdiction des signes revendicatifs

Cette mesure était en l'espèce justifiée par le contexte de menaces précédemment évoqué. Dès lors, les instructions données en vue d'interdire l'accès au seul périmètre protégé et pour le temps limité du défilé aux personnes munies de banderoles et autres pancartes, n'étaient pas de nature à constituer une atteinte disproportionnée à la liberté fondamentale garantie par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

S'agissant des consignes à l'égard d'individus suspects ou ne paraissant pas jouir de leurs facultés mentales

Si ces consignes peuvent être mieux formulées, elles ont pour but, dans le respect des textes applicables, de provoquer le contrôle des personnes suspectées de se préparer à la commission d'une infraction mais également la verbalisation de contrevenants, ou la prise en compte des personnes atteintes d'un désordre psychique apparent.

S'agissant des modalités de la fouille des sacs par les forces de l'ordre

Les consignes données en la matière sont claires, récurrentes et connues des fonctionnaires de police qui n'ignorent pas qu'ils s'exposeraient à des sanctions disciplinaires et des poursuites pénales s'ils ne les respectaient pas. La fouille des sacs ne peut être effectuée qu'avec le consentement du public qui souhaite accéder au périmètre sécurisé. Elle est parfaitement comprise des spectateurs qui s'y soumettent volontiers.

La note de service relative à la mise en place d'un service d'ordre lors d'une manifestation n'a pas vocation à rappeler aux effectifs les modalités de la fouilles des sacs. Cependant, ces rappels seront effectués et commentés lors des réunions préparatoires au maintien de l'ordre et avant la prise de service des policiers et gendarmes.

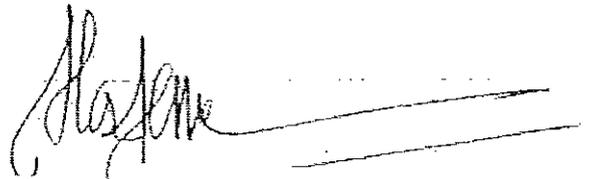
S'agissant du rappel du cadre juridique des contrôles d'identité

Les fonctionnaires de police ont agi conformément aux dispositions du code de procédure pénale ainsi qu'aux réquisitions écrites du Procureur de la République qui considérait que la cérémonie du 14 juillet 2013 présentait des risques d'infractions à la loi pénale.

Néanmoins, bien qu'aucun manquement à la règle n'ait été constaté ni sanctionné par les autorités administratives et judiciaires particulièrement mobilisées ce jour-là, un rappel aux règles applicables dans ce domaine pourrait, sous réserve qu'il n'obère pas la préparation et le bon déploiement du dispositif opérationnel, être délivré aux agents avant leur prise de service.

Tels sont les éléments de réponse que je souhaitais vous apporter et que complète la note technique, dont je vous transmets copie.

Jè vous prie de croire, Monsieur le Défenseur des droits, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.




PREFECTURE DE POLICE

CABINET DU PREFET
CELLULE POLICE

Nos.réf. : 1400 GS 22

LE PRÉFET DE POLICE
À
MONSIEUR LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Paris, le 25 FEV. 2015

O B J E T : Suivi des avis et recommandations du Défenseur des droits ;
affaire D. S. .P. D.

Le Défenseur des droits a été saisi des circonstances dans lesquelles à l'occasion du défilé militaire du 14 juillet 2013 à Paris, Mme C. D. S. P. D. a été soumise à un contrôle d'identité et s'est vue retirer, par une commissaire de police, son fanion en tissu floqué du logo du mouvement « *La Manif pour tous* » qui était dissimulé dans sa poussette.

A l'issue de ses investigations, le Défenseur des droits n'a pas relevé de manquement à la déontologie de la sécurité à l'encontre de la fonctionnaire de police mise en cause par la requérante. En revanche, ses investigations l'ont conduit à constater, dans sa décision du 24 novembre 2014, un certain nombre de manquements supposés des effectifs de police à l'occasion du défilé.

Les constatations et recommandations de la haute autorité peuvent être résumées et analysées comme suit :

I – L'interdiction des signes revendicatifs

Le défenseur des droits constate que « *l'interdiction de portée générale faite au public présent dans les périmètres contrôlés de détenir des « banderoles, affiches et tout autre support portant une revendication » ... [n'est] pas ne sont pas conforme[s] au droit applicable sur le territoire de la République et recommande au ministre de l'Intérieur de faire supprimer l'interdiction générale faite au public présent dans les périmètres contrôlés à l'occasion du défilé militaire du 14 juillet de détenir des banderoles, affiches et tout autre support portant une revendication* ».

Commentaires

Les périmètres de contrôle et de sécurité installés sur les trottoirs de l'avenue des Champs-Élysées, le long du parcours du défilé, ont été mis en place depuis la tentative d'assassinat sur la personne du président de la République, le 14 juillet 2002.

REPUBLICQUE FRANÇAISE

Liberté Égalité Fraternité

PREFECTURE DE POLICE – 9, boulevard du Palais – 75195 PARIS CEDEX 04 – Tél. : 01 53 71 53 71 ou 01 53 73 53 73

Secrétariat vocal : 03 91 01 22 22 (0,225 € la minute)

<http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr> – tél : courriel.prefecturepoliceparis@interieur.gouv.fr

Leur vocation est de répondre à la menace qui pèse sur le chef de l'État et, corrélativement, de prévenir les troubles à l'ordre public à l'occasion de cette cérémonie à la dimension nationale, symbolique, commémorative et diplomatique. En outre, ce dispositif trouve pleinement sa place dans le cadre de l'activation du plan Vigipirate.

L'autorité de police ne pourrait donc autoriser une manifestation à la fois aux mêmes heures et sur les mêmes lieux que le défilé militaire et ce quel qu'en soit le motif. Dans un tel cas, il pourrait d'ailleurs lui être reproché d'avoir généré un risque de trouble grave à l'ordre public en mélangeant, d'une part, la foule spectatrice de la cérémonie et, d'autre part, des manifestants dont le but pourrait être d'en perturber le bon déroulement. Ce mélange rendrait compliqué, pour ne pas dire impossible, une action de rétablissement de l'ordre qui ne pourrait plus distinguer les manifestants éventuellement sommés de se disperser et les spectateurs légitimement rassemblés. De surcroît, une telle situation créerait un risque d'affrontement direct entre les spectateurs et les manifestants. Dès lors une action préventive apparaît comme une nécessité évidente. Celle-ci doit prendre la forme de mesures temporaires, circonscrites à certains lieux et donc proportionnées.

En l'espèce, ces mesures étaient d'autant plus justifiées que le contexte très revendicatif précédant ce 14 juillet, tout comme les renseignements portés à la connaissance de l'autorité de police, laissaient craindre de nombreuses actions de contestation dures à l'occasion de cette cérémonie. Il est à noter qu'aucune manifestation n'avait évidemment été déclarée et, le cas échéant, elle aurait été vraisemblablement interdite.

Dès lors, les instructions d'interdire l'accès au seul périmètre protégé aux personnes munies de banderoles et autres pancartes pour le temps limité du défilé, n'étaient pas de nature à constituer une atteinte disproportionnée à la liberté fondamentale garantie par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

II – Les consignes à l'égard d'individus suspects ou ne paraissant pas jouir de leurs facultés mentales

Le Défenseur des droits constate ... « que la consigne demandant aux forces de l'ordre de détecter, évincer et signaler toute personne voulant pénétrer dans un périmètre contrôlé [...] paraissant suspecte [ou] semblant ne pas jouir de toutes ses facultés mentales [n'est] pas conforme[s] au droit applicable sur le territoire de la République et recommande au ministère de l'intérieur de faire supprimer ... la consigne s'appliquant à l'occasion du défilé militaire du 14 juillet demandant aux forces de l'ordre de détecter, évincer et signaler toute personne voulant pénétrer dans un périmètre contrôlé [...] paraissant suspecte [ou] semblant ne pas jouir de toutes ses facultés mentales ».

Commentaires

Si ces consignes peuvent être mieux formulées, elles n'ont pour seul but, dans le respect des textes, que de provoquer le contrôle des personnes qui sont suspectes de se préparer à la commission d'une infraction, la verbalisation de contrevenants, ou la prise en compte des personnes atteintes d'un désordre psychique apparent.

III – Les modalités de la fouille des sacs par les forces de l'ordre

Le Défenseur des droits constate : « l'absence de clarté quant aux modalités de la fouille des sacs que doivent en principe opérer les forces de l'ordre qui sécurisent l'accès aux périmètres contrôlés et recommande au ministre de l'intérieur de clarifier leurs modalités en veillant notamment à ce que le cadre juridique des fouilles des affaires personnelles dans les lieux publics soit connu et respecté par l'ensemble des effectifs ... »

Commentaires

Les consignes données sont claires, récurrentes et connues des fonctionnaires de police qui n'ignorent pas qu'ils s'exposeraient à des sanctions disciplinaires et des poursuites pénales s'ils ne les respectaient pas. La fouille des sacs dans le cadre de l'accès au périmètre de sécurité établi ne peut être effectuée qu'avec le consentement du public qui souhaite pénétrer dans le périmètre. Ces consignes sont rappelées et les personnes peuvent refuser de prêter leur concours. Il appartient alors aux fonctionnaires de police de refuser l'accès au périmètre de sécurité de ceux qui n'ont pas souhaité se prêter aux mesures de sécurité.

Il n'est pas du champ de la note de service de rappeler aux effectifs de telles dispositions. Cependant, ces rappels seront effectués et commentés lors des réunions préparatoires au maintien de l'ordre et avant la prise de service des effectifs.

IV - Le rappel du cadre juridique des contrôles d'identité

Le Défenseur des droits recommande « au ministre de l'intérieur de veiller à ce que le cadre juridique des contrôles d'identité prévu par les articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale, fasse obligatoirement l'objet d'un rappel à l'occasion de la préparation de l'ensemble des effectifs qui participent à la sécurité du défilé militaire du 14 juillet. »

Commentaires

Les fonctionnaires de police ont agi en application du 7^{ème} alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale. Les officiers de police judiciaire (OPJ) et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ces derniers, les agents de police judiciaire (APJ) peuvent contrôler l'identité de toute personne, quel que soit son comportement, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens, en particulier lors d'un grand rassemblement à risques et alors que le niveau rouge du plan Vigipirate avait été activé par le Premier ministre.

En outre, parallèlement aux possibilités de contrôle offertes par ce cadre juridique, qui s'inscrit clairement dans une mission de police administrative, le procureur de la République, considérant que la cérémonie du 14 juillet 2013 présentait des risques d'infractions à la loi pénale avait, sur le fondement du 6^{ème} alinéa du même article, autorisé par réquisition écrite les OPJ et APJ à contrôler l'identité de toutes personnes aux fins de recherche et de poursuite d'infractions dans le secteur des Champs-Élysées, entre 08H00 et 15H00. Il convient de préciser que ces deux cadres de contrôle sont parfaitement indépendants du comportement des personnes.

Néanmoins, bien qu'aucun manquement à la règle n'ai été constaté et sanctionné par les autorités administratives et judiciaires particulièrement mobilisées ce jour-là, un rappel aux règles applicables dans ce domaine pourrait, sous réserve qu'il n'obère pas la préparation et le bon déploiement du dispositif opérationnel, être délivré aux effectifs avant leur prise de service.