

Paris, le 25 novembre 2015

Décision du Défenseur des droits MDS-2015-298

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

Après avoir pris connaissance des pièces transmises par la préfecture de police de Paris, ainsi que des auditions réalisées par ses agents chargés de la déontologie de la sécurité, celles de Mesdames X. et Y., ainsi que celle de Monsieur Z. ;

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

Saisi par Mmes X. et Y., membres du collectif « les mères veilleuses », ainsi que M. Z., coordinateur du mouvement La Manif pour Tous, qui estiment avoir été arbitrairement encerclés et maintenus à l'intérieur d'un cordon durant plus de deux heures, à Paris, le 9 décembre 2013, alors qu'ils participaient à un rassemblement pour contester un projet de loi sur la famille ;

Le Défenseur des droits conclut que la mesure litigieuse était manifestement disproportionnée, notamment au regard de sa durée et du risque quasi inexistant de trouble que les manifestantes étaient susceptibles de causer à l'ordre public ;

Il réitère sa précédente recommandation au ministre de l'Intérieur qu'une réflexion soit engagée sur la mise en œuvre de cette technique de maîtrise des foules pour éviter tout recours abusif à cette pratique qui pourrait donner lieu à des limitations abusives à des libertés publiques.

Conformément à l'article 25 de la loi du 29 mars 2011, le Défenseur des droits demande au ministre de l'Intérieur de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Le Défenseur des Droits

Jacques TOUBON

> LES FAITS

Les réclamantes, Mmes Y. et X., sont à l'origine du collectif « Les mères veilleuses », créé pendant les manifestations contre le projet de loi sur le mariage pour tous au printemps 2013. Ce collectif a pour vocation de faire entendre plus particulièrement la voix de mères contre toute tentative de légalisation de la GPA, ou de la PMA pour les couples de même sexe.

Le 3 décembre 2013, Mme Y. a envoyé un email à l'attention de M. B., de l'état-major de la Direction de l'ordre publique et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police, informant de la tenue d'un rassemblement du collectif, le 9 décembre 2013, à Paris, sur le Champ de Mars, devant le Mur de la paix. Le mot d'ordre du rassemblement était d'exprimer l'inquiétude du collectif au sujet d'un projet de loi en préparation au ministère de la famille, relatif à la GPA et à la PMA, et de cheminer du Mur de la paix jusqu'au ministère de la Famille, rue saint Dominique, pour remettre une lettre au ministre. Il était annoncé que la marche commencerait à 12h00 pour se terminer à 14h00.

Le 9 décembre 2013, soixante manifestants, selon les organisateurs, dont la majorité était des mères de famille se sont ainsi rassemblés sur le Champ de Mars, au Mur de la paix, à 12h00. Arrivées un peu en avance, les réclamantes avaient pris contact avec une personne en civil qui leur a indiqué être de la préfecture. Selon elles, ils ont convenu ensemble de la façon dont les choses allaient se dérouler, en précisant que personne n'allait gêner la circulation.

La marche a débuté et les manifestantes cheminaient en file, sur le trottoir, en respectant les feux de signalisation. Peu de temps après le début de leur marche, les réclamantes expliquent qu'elles ont vu des agents d'une compagnie républicaine de sécurité (CRS) se positionner à leur côté. Mme Y. a expliqué lors de son audition devant les agents du Défenseur des droits que, comprenant que les CRS étaient là pour leur manifestation et qu'ils allaient les stopper, elle a demandé à toutes les manifestantes de s'asseoir sur la chaussée.

A partir de ce moment, les manifestantes ont été complètement encerclées par les forces de l'ordre. Les réclamantes expliquent n'avoir pas compris cette intervention de la part des forces de l'ordre dans la mesure où elles avaient été tout à fait transparentes dans leurs intentions et qu'elles avaient pris le plus de précaution possible pour ne créer aucune gêne. Les manifestantes étaient totalement bloquées, ne pouvant ni avancer, ni reculer. Les forces de l'ordre leur ont demandé de quitter la chaussée et de se positionner sur le trottoir, ce qui a été fait.

Les réclamantes ont tenté un dialogue avec le commissaire de police qui était sur place. Au début, selon les déclarations de Mme Y., le commissaire de police a accepté que seule une délégation se rende au ministère de la Famille. Cette dernière a proposé que toutes les manifestantes puissent se rendre, au moins au début du jardin des Invalides, ce que le commissaire aurait refusé.

Du côté de la DOPC, l'information de la tenue d'un rassemblement a été obtenue via un communiqué de presse diffusé sur le site internet des « mères veilleuses », lequel indiquait, à propos du projet de loi famille en préparation : « les mères demandent à être consultées. Le collectif des Mères Veilleuses se réunira lundi 9 décembre de 12h à 14h au Mur de la paix, sur le Champ de Mars à Paris ». Un service d'ordre a ainsi été mobilisé pour cet événement, comprenant un total de 67 fonctionnaires de police, dont 35 CRS.

L'avocat du collectif, Maître A., a été appelé et est arrivé sur les lieux environ une heure après le début de l'encagement et a entamé un dialogue avec les forces de l'ordre. Selon lui, le commissaire de police lui a répondu que les manifestantes étaient libres d'aller et venir. Il a ainsi invité les « mères veilleuses » à sortir de l'encagement, ce qui a permis à une quinzaine d'entre elles de s'extirper avant que le commissaire ne redise aux CRS de les bloquer de nouveau.

Il ressort des différentes déclarations que les manifestantes qui exprimaient le désir de quitter l' « encagement » devaient le faire de façon définitive et notamment ôter tout signe revendicatif distinctif, en l'espèce des autocollants à l'effigie de La Manif pour Tous.

Maître A. a déclaré qu'il n'y a pas eu de la part des forces de l'ordre d'invitation à la dispersion dans la mesure où la situation restait bloquée, dans l'attente selon lui des ordres qui devaient être transmis au commissaire de police.

Les réclamantes expliquent qu'à un moment le cordon s'est relâché et qu'elles ont pu avancer. En réalité, le mouvement s'est en fait déplacé, il y a eu des courses-poursuites entre les « mères veilleuses » et les CRS et ces derniers ont reformé un cordon, avec des barrières, rue Saint Dominique.

Les forces de l'ordre ont ensuite accepté que l'une des manifestantes se rende au ministère pour remettre la lettre, ce qui a permis de détendre la situation et de mettre fin à la manifestation.

A l'issue de l'évènement, le commissaire de police C. rendait compte des évènements et indiquait qu'il avait été mobilisé avec deux sections de CRS pour relever des effectifs d'une autre unité qui avaient procédé à l'encagement d'une soixantaine de femmes dans la rue Saint Dominique, à hauteur de la rue de la Comète. Il explique que leur revendication était de se rendre au ministère de la Famille au 55 rue Saint Dominique afin de déposer une lettre sous pli. Relayant les informations auprès de sa salle de commandement, le commissaire indiquait aux manifestantes que leur manifestation en cortège jusqu'au ministère n'avait pas été déclarée.

Il indique que vers 15h00, certaines manifestantes sont passées à travers le barrage et qu'effectivement certains fonctionnaires ont couru après ces manifestantes qui cheminaient en direction des Invalides et du ministère délégué chargé de la famille.

A 15h25, le commissaire de police indique que sur instruction, le barrage a été levé, puis il s'est rendu rue Saint Dominique afin d'assurer la protection immédiate du ministère. Les personnes présentes ont été évacuées jusqu'à l'angle de la rue de Constantine.

Peu après 15h30, instruction a été donnée de laisser partir les manifestantes souhaitant aller chercher leurs enfants à l'école. Toutes ont exprimé ce souhait et aucun manifestant n'a été encagé.

A 16h00, toujours selon les instructions via sa station directrice, il a accompagné l'une d'entre elles qui a déposé un pli à l'attention du ministre. Les personnes présentes se sont ensuite totalement dispersées à 16h05.

* *
*

Les réclamantes se plaignent d'avoir ainsi été totalement bloquées durant trois heures, alors que leur action a été dûment déclarée en préfecture et qu'elles ne troublaient pas l'ordre public.

Sur la déclaration de la manifestation

Lors de la négociation entre l'avocat des réclamantes qui s'était rendu sur place et le commissaire de police en charge du dispositif, ce dernier a rétorqué que la manifestation n'avait pas été déclarée conformément aux formes et délais requis. Maître A. lui a alors montré l'email du 3 décembre qui avait été envoyé à M. B., de la DOPC, ainsi qu'un sms adressé par M. Z., le matin de la manifestation, toujours à M. B.

Le sms indiquait : « la déclarante de la marche des mères veilleuses (ce jour à 12h) m'a dit n'avoir aucun retour de votre part. C'est bien ok de votre côté ? ». En réponse, M. B. écrivait : « oui, c'est bien pris en compte pas de souci... ».

Le commissaire lui aurait alors répondu que cette déclaration n'était pas valable et qu'il devait attendre les instructions de sa hiérarchie.

Interrogé par le Défenseur des droits, M. B. s'est expliqué sur la déclaration de cette manifestation et cet échange de sms. Celui-ci indique tout d'abord qu'il n'a aucune compétence pour autoriser ou ne pas autoriser un évènement sur la voie publique, mais qu'il se contente de recevoir les déclarations et d'en aviser ses supérieurs, le directeur de l'ordre public et de la circulation, son adjoint, ainsi que les services du cabinet du préfet de police pour instructions.

Concernant cet évènement, il affirme n'avoir jamais eu connaissance de déclaration de manifestation de la part de Mme Y. via sa messagerie professionnelle. Il indique cependant avoir eu connaissance de l'évènement et que son service a pu y travailler sur la base d'un communiqué qui annonçait un rassemblement au Mur de la paix de 12h00 à 14h00, le 9 décembre 2013, et non pas un cortège jusqu'au ministère de la Famille. C'est également sur la base de ce communiqué qu'il a répondu au sms de M. Z. Il explique également que le courrier électronique auquel fait référence M. Z. ne lui est parvenu que le 9 décembre à 14h17 et que c'est la raison pour laquelle il n'a pu contacter préalablement au rassemblement Mme Y. pour lui indiquer que sa déclaration n'était pas conforme aux dispositions du code de la sécurité intérieure¹. En l'espèce, et selon la préfecture, cette déclaration n'a pas été adressée dans les délais impartis, ne comportait aucun itinéraire et n'a pas été signée par au moins trois signataires.

¹ Les articles L. 211-1 et L. 211-2 du code de la sécurité intérieure régissent l'obligation de déclaration préalable à toute manifestation sur la voie publique : « A Paris, la déclaration est faite à la préfecture de police. (...) La déclaration fait connaître les noms, prénoms et domiciles des organisateurs et est signée par trois d'entre eux faisant élection de domicile dans le département ; elle indique le but de la manifestation, le lieu, la date et l'heure du rassemblement des groupements invités à y prendre part et, s'il y a lieu, l'itinéraire projeté. L'autorité qui reçoit la déclaration en délivre immédiatement un récépissé. »

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) reconnaît que toute manifestation dans un lieu public est susceptible de causer un certain désordre pour le déroulement de la vie quotidienne, y compris une perturbation de la circulation, et qu'en l'absence d'actes de violence de la part des manifestants, il est important que les pouvoirs publics fassent preuve d'une certaine tolérance pour les rassemblements pacifiques, afin que la liberté de réunion ne soit pas dépourvue de tout contenu². Si une manifestation n'a pas fait l'objet d'une déclaration préalable formelle comme cela est exigé par le droit interne, la Cour rappelle toutefois qu'une telle situation ne justifie pas en soi une atteinte à la liberté de réunion³.

En l'espèce, quand bien même la manifestation n'avait pas fait l'objet d'une déclaration en bonne et due forme, elle avait été annoncée et l'intention de cheminer vers le ministère de la Famille n'avait pas été dissimulée. Le jour du rassemblement, les manifestantes avaient d'ailleurs aussitôt informé les forces de l'ordre de leur volonté de se rendre toutes en cortège jusqu'au ministère. Un service d'ordre avait été prévu en conséquence, composé principalement de deux sections d'une CRS en tenue de maintien de l'ordre. Les manifestants étaient ainsi en droit de voir respecter leur liberté de réunion, dans les limites juridiquement admises.

Sur l'encagement des manifestantes et l'évaluation du trouble à l'ordre public

L'extrait de la feuille de trafic radio indique que dès le début du rassemblement, à 12h03, les « mères veilleuses » veulent aller au ministère de la Famille à partir de 14h00. Une demi-heure plus tard, le ministère fait savoir qu'il est prêt à recevoir une lettre, mais non l'ensemble des manifestantes, contrairement au souhait de ces dernières. Le rassemblement passe rapidement de 45 à 80 personnes, puis il est fait état de ce que 10 personnes sont autorisées à faire mouvement vers le ministère. Comme les manifestantes refusent ce qui est proposé et que tout le groupe fait mouvement, à 13h00, la décision est prise de les encager, plus loin dans la rue Saint Dominique, au niveau de la rue de la Comète. L'encagement sera ainsi effectif à partir de 13h16, jusqu'à 15h30.

Une discussion a bien lieu entre le responsable du rassemblement, M. Z., le commissaire de police, sa station directrice et le ministère délégué à la famille, sur l'information préalable du cortège et sur l'issue des événements. Face à leur détermination de se rendre au ministère, les forces de l'ordre ont indiqué qu'elles ont été obligées de bloquer fermement certaines manifestantes qui tentaient de passer en force.

A 15h00, il a été décidé de maintenir l'encagement pour éviter que les personnes ne se regroupent ailleurs. Il a été rappelé à plusieurs reprises que les trois femmes avec des enfants en bas âge et une femme enceinte ont été autorisées à quitter les lieux. D'autres manifestantes sont parvenues à s'échapper et à reformer un autre groupe derrière les agents. Selon un compte-rendu du capitaine adjoint de la CRS n° 21, l'ordre de l'autorité civile a été donné de pouvoir contenir tous les manifestants et de faire barrage à tous ceux souhaitant se rendre au ministère.

Dans une précédente décision du 21 mai 2015⁴, le Défenseur des droits avait eu l'occasion de se pencher sur la technique de l'encagement utilisée par les forces de l'ordre et qui consiste à cerner physiquement des manifestants de façon à les circonscrire dans une zone donnée et à contrôler l'accès à cette zone comme ses issues, l'objectif étant de prévenir les troubles à l'ordre public ou de préserver la sécurité publique.

² CEDH, 5 mars 2009, n° 31684/05, *Barraco c/ France*

³ CEDH, 9 avril 2002, n° 51346/99, *Cisse c/ France*

⁴ Décision MDS-2015-126 <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actions/protection-des-droits-libertes/decision/decision-mds-2015-126-du-21-mai-2015-relative-aux>

En l'espèce, à aucun moment les motifs du trouble à l'ordre public n'ont été précisés pour justifier la mesure, si ce n'est la volonté que le groupe de manifestantes ne puisse pas accéder au ministère.

Par ailleurs, aucun débordement ou risque de débordement n'avait été décelé ou constaté selon l'extrait de la feuille de trafic radio ou sur les comptes rendus signalant le déroulement de l'évènement organisé par ce collectif.

Plus spécifiquement, la question de la proportionnalité de la contrainte imposée aux personnes présentes doit être examinée sous l'angle de sa durée, puisqu'au cas d'espèce cet encerclement s'est prolongé presque trois heures.

En conséquence, si le Défenseur des droits peut comprendre les impératifs de sûreté qui doivent être assurés aux abords des ministères, il convient néanmoins de rappeler que toute restriction aux libertés, en particulier d'expression, de réunion, de manifestation ainsi que d'aller et venir, doit être strictement proportionnée au but poursuivi. Or, en l'espèce, il apparaît que la mesure litigieuse était manifestement disproportionnée, notamment au regard de sa durée et du risque quasi inexistant de trouble que les manifestantes étaient susceptibles de causer à l'ordre public, encadrées par presque autant de fonctionnaires de police que de manifestants.

Il est évident que leur rassemblement, puis leur cortège entrait bien dans la « simple gêne occasionnée par toute manifestation sur la voie publique », que les autorités se doivent de tolérer, tel que le prescrit la Cour européenne des droits de l'homme.

En raison de cette disproportion et de l'atteinte portée aux libertés par une telle mesure coercitive, il réitère sa précédente recommandation au ministre de l'Intérieur qu'une réflexion soit engagée sur la mise en œuvre de cette technique de maîtrise des foules pour éviter tout recours abusif à cette pratique qui pourrait donner lieu à une limitation abusive des libertés publiques.

Il recommande qu'un cadre d'emploi définissant strictement les conditions et les modalités du recours à cette mesure de l'encagement par les forces de l'ordre soit élaboré et qu'il lui communique les suites données à cette recommandation dans les deux mois suivant la présente décision.

Incidemment, concernant la demande qui a été faite aux manifestantes de retirer leurs autocollants si elles souhaitent quitter le cortège, le Défenseur des droits partage pleinement les termes d'une instruction de la préfecture de police du 5 octobre 2010, qui rappelle le principe de la liberté d'arborer tout signe revendicatif et que la demande de les retirer lorsqu'un manifestant quitte un cortège, n'est pas justifiée. Il recommande ainsi de diffuser cette instruction auprès de l'ensemble des fonctionnaires de police assurant une mission de maintien de l'ordre.