



Paris, le 29 décembre 2014

Décision du Défenseur des droits MDS-2014-161

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 les articles 78-2 et 78-3 du code de procédure pénale ;

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

Saisi par Maître Z., conseil de Mme X. et du Pôle de renaissance communiste en France (PRCF) (12-007959 – ex 2012-232), des circonstances dans lesquelles Mme X. a fait l'objet d'un contrôle et d'une vérification d'identité le 1^{er} mai 2011 à LES-CLAYES-SOUS-BOIS (78340) ainsi que des circonstances dans lesquelles le Pôle de Renaissance Communiste en France ferait l'objet d'une surveillance policière ;

Après avoir pris connaissance de la procédure de vérification d'identité litigieuse, du rapport administratif rédigé par le gardien de la paix M. A., assurant les fonctions de chef de poste du commissariat de police de PLAISIR le jour des faits, ainsi que des procès-verbaux des auditions réalisées par ses agents chargés de la déontologie de la sécurité, celles de Mme X., réclamante, de Mme B., de M. C., de M. D., tous trois gardiens de la paix en fonction au commissariat de police de PLAISIR au moment des faits, et celle de Mme E., brigadière de police, officier de police judiciaire, en fonction au commissariat de police de VERSAILLES au moment des faits :

- constate que le contrôle d'identité et la vérification d'identité auxquels a été soumise Mme X. ont constitué une mesure restrictive de liberté disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par les fonctionnaires de police qui ont déclaré avoir voulu mettre un terme au trouble à l'ordre public généré par la réclamante,

- constate que les fonctionnaires de police intervenants et l'officier de police judiciaire sous la responsabilité duquel ils agissaient ont méconnu les articles 78-2 et 78-3 du code de procédure pénale et manqué à leur obligation de discernement en empêchant Mme X. d'exprimer librement ses opinions politiques dans l'espace public, et, en conséquence, recommande que les gardiens de la paix M. C., Mme B. et M. D., tout comme la brigadière de police Mme E., soient solennellement rappelés à leurs obligations professionnelles en la matière,
- n'est pas en mesure d'établir la réalité des autres griefs soumis à son examen.

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 cette recommandation.

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

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

> LES FAITS

Le 1^{er} mai 2011, Mme X., alors âgée de 58 ans, tenait un stand de vente de muguet avenue Jules Ferry à LES-CLAYES-SOUS-BOIS. A côté de son stand, sur le terre-plein central, se trouvait un panneau lui appartenant et supportant une affiche politique du Pôle de Renaissance Communiste en France (PRCF). Des autocollants identiques étaient par ailleurs présents sur son stand. La teneur du message politique était critique envers la politique gouvernementale de la France.

Appelés pour un trouble à l'ordre public causé par la réclamante, trois fonctionnaires de police ont décidé de procéder à son contrôle d'identité à 08h00 puis l'ont emmenée au commissariat de police de VERSAILLES avec ses tracts et affiches, dans le cadre d'une procédure de vérification d'identité qui a pris fin à 10h30.

Les versions de la réclamante et des fonctionnaires de police étant intervenus sont suffisamment différentes pour qu'il soit nécessaire de les exposer séparément.

Version des faits selon la réclamante

Mme X. est arrivée au stand de vente de muguet, positionné sur le terre-plein central de l'avenue Jules Ferry, vers 7h30. Installé plus tôt dans la matinée par son époux, le stand, initialement positionné à côté d'une boulangerie, a été déplacé de l'autre côté de la chaussée suite aux protestations d'une employée qui ne souhaitait pas que l'affiche et autres supports de revendication soient visibles devant son établissement. A cette occasion, l'époux de Mme X. a eu des échanges très vifs avec cette commerçante.

Une fois installée sur son stand, Mme X. a constaté l'arrivée d'une première voiture de police dont l'équipage, en provenance de FONTENAY-LE-FLEURY, est venu à sa rencontre avant de repartir aussitôt.

Environ une demi-heure plus tard, un nouvel équipage de la police nationale est venu à la rencontre de Mme X. et lui a demandé de retirer les autocollants présents sur son stand ainsi que l'affiche positionnée sur le terre-plein central, ce qu'elle a refusé de faire.

L'un des fonctionnaires de police lui a alors précisé que si elle ne les enlevait pas, il s'en chargerait lui-même et lui a demandé son identité, demande à laquelle Mme X. s'est immédiatement soumise. Une connaissance de Mme X., présente sur les lieux, a par ailleurs confirmé son identité.

Selon la réclamante, ce même fonctionnaire a ensuite arraché les autocollants et enlevé l'affiche du terre-plein central puis lui a demandé sa carte d'identité. N'ayant pas de pièce d'identité sur elle, la réclamante a été placée dans le véhicule de police sans autre explication.

Précisant n'avoir jamais proféré d'insultes à l'égard des fonctionnaires et de la commerçante, Mme X. a néanmoins reconnu que ses échanges avec les fonctionnaires ont été tendus.

Conduite au commissariat de police de VERSAILLES dans le cadre d'une mesure de vérification d'identité, ses droits lui ont été notifiés dès son arrivée. Dans l'attente que son époux vienne au commissariat pour apporter sa pièce d'identité, Mme X. indique qu'un fonctionnaire de police lui a reproché d'avoir mis à disposition des tracts sur son stand.

Par ailleurs, elle a demandé à des fonctionnaires de police à récupérer son affiche qui était sur le terre-plein central, ce que ces derniers auraient refusé en commençant à la déchirer. Devant ce comportement, Mme X. concède avoir elle-même aidé les fonctionnaires de police à déchirer cette affiche.

Une fois son identité établie, Mme X. a pu quitter le commissariat de police.

Selon elle, le contrôle et la vérification d'identité dont elle a fait l'objet étaient illégitimes et n'ont été fondés que sur la teneur politique des autocollants et de l'affiche présents sur son stand, en violation de sa liberté d'expression. Au soutien de ses allégations, Mme X. fait notamment valoir l'absence de motivation juridique du contrôle d'identité auquel elle a été soumise puisque sur le procès-verbal de vérification d'identité, l'officier de police judiciaire a inscrit comme motif du contrôle « *Non-justification d'identité* ».

Par ailleurs, le pôle de Renaissance Communiste en France soutient faire l'objet d'une surveillance particulière de la part des services de police contraire aux libertés individuelles et aux droits fondamentaux. En effet, il fait valoir que la procédure de vérification d'identité de Mme X. transmise au parquet de VERSAILLES contient un tract postérieur au 1^{er} mai 2011, lequel fait état de l'intervention des fonctionnaires de police aujourd'hui contestée devant le Défenseur des droits.

Version des faits selon les fonctionnaires de police

Selon le gardien de la paix M. A., de service en tant que chef de poste au commissariat de police de PLAISIR le jour des faits, deux interventions de police ont eu lieu concernant la tenue du stand de muguet de Mme X. et de son époux.

La première intervention a eu lieu aux alentours de 7h00 suite à un appel à Police-Secours en raison d'une rixe sur la voie publique. Un équipage de police de FONTENAY-LE-FLEURY s'est déplacé pour assurer cette intervention. Le compte-rendu radio émis à la fin de celle-ci faisait état d'un différend verbal entre la responsable d'une boulangerie et un vendeur de muguet assez énervé. L'origine du problème était l'emplacement du stand devant la boulangerie, et le fait que le vendeur distribuait également des tracts politiques critiques à l'encontre du gouvernement. L'équipage intervenant a indiqué avoir réussi à calmer la situation et faire en sorte que le vendeur de muguet se place de l'autre côté de la rue.

A 8h00, une patrouille de la circonscription de LES-CLAYES-SOUS-BOIS a informé le chef de poste de la présence d'un perturbateur au même endroit où s'était déroulée la première intervention. A la fin de cette deuxième intervention, la patrouille a émis un compte-rendu mentionnant avoir été requise par des badauds et des commerçants pour une personne ayant établi un stand orné « *d'affiches anti républicaines* ». La patrouille a effectué un passage devant le stand et le vendeur s'est montré hostile en déclarant qu'ils n'avaient rien à faire là, qu'ils devaient partir et qu'ils étaient à la solde du gouvernement.

Entendus en leurs explications, les gardiens de la paix M. D., Mme B. et M. C. ont confirmé avoir été requis, alors qu'ils patrouillaient, par des personnes se plaignant d'un trouble à l'ordre public. Selon ces derniers, une dame importunait les passants et les commerçants, les insultait, notamment une boulangère, et entravait l'accès aux commerces en distribuant des tracts. Selon le gardien de la paix M. C., la boulangère leur aurait indiqué que la police était déjà intervenue et qu'elle avait fait déplacer le stand de Mme X. de l'autre côté de la rue.

Sur la base de ces informations, les fonctionnaires de police ont tenté d'établir un contact avec Mme X. mais il était impossible selon eux d'engager une conversation, celle-ci les ayant immédiatement pris à partie, les insultant, les traitant de « fachos » et déclarant que leur intervention était inadmissible.

Compte-tenu des infractions susceptibles d'être relevées, à savoir trouble à l'ordre public, insultes et entrave à la libre circulation des personnes selon les fonctionnaires, ces derniers ont collectivement pris l'initiative de procéder au contrôle d'identité de Mme X.

Cette dernière leur a indiqué qu'elle était démunie de document d'identité et a refusé de la décliner. Si les fonctionnaires de police se souviennent de la présence d'une autre personne à proximité du stand, ils ne se souviennent pas d'avoir eu un quelconque échange avec elle, notamment concernant l'identité de Mme X.

Après contact avec l'officier de police judiciaire territorialement compétente, la brigadière de police Mme E., les fonctionnaires de police ont conduit Mme X. au commissariat de police de VERSAILLES à 8h15, afin de procéder à une vérification d'identité, emportant également l'ensemble des autocollants ainsi que l'affiche du PRCF. Durant le transport au commissariat, Mme X. a indiqué une identité qui n'était pas la bonne, affirmant se nommer Mme Y.

Selon la brigadière de police Mme E., la réclamante lui a été présentée dès son arrivée et a été installée sur un banc réservé aux vérifications d'identité à l'abri des regards du public. Durant sa présence dans les locaux, Mme X. n'a pas cessé de déclarer que les policiers étaient des « fachos », qu'ils étaient à la solde de « Sarko ».

L'époux de Mme X. est arrivé à 10h25 au commissariat apportant la carte d'identité de son épouse. La mesure de vérification d'identité a pris fin à 10h30.

* *
*

1. Sur l'opportunité du contrôle d'identité de Mme X. et de ses suites

Alors que Mme X. affirme que les fonctionnaires de police ont agi dans le seul but de mettre un terme à sa protestation publique de nature politique, ces derniers ont réfuté cette allégation et justifié leur intervention au motif d'une part, du trouble à l'ordre public causé par la réclamante, citant notamment les insultes dont auraient fait l'objet les passants ainsi qu'un commerçant qui se sont plaints d'avoir été importunés et, d'autre part, des propos outrageants qu'ils ont eux-mêmes dû essayer au cours de leur intervention.

Interrogés sur les raisons pour lesquelles ces éléments n'ont pas été consignés dans les actes procéduraux relatifs au contrôle et à la vérification d'identité auxquels Mme X. a été soumise, et notamment dans le procès-verbal de transport/constatation qui décrit leur intervention, les fonctionnaires ont reconnu que ce dernier était imprécis et ont précisé avoir fait preuve d'indulgence face aux propos outrageants que la réclamante a tenu à leur égard.

Interrogé sur la précision avec laquelle il avait *a contrario* décrit dans ce procès-verbal l'affiche et les autocollants disposés sur le stand de Mme X., le gardien de la paix M. D., soutenu en ce sens par un autre fonctionnaire intervenant, s'est justifié en expliquant qu'il était habituel de décrire ce qui était constaté.

Les explications fournies par les fonctionnaires de police pour justifier les conditions dans lesquelles ils ont pratiqué un contrôle d'identité puis une vérification d'identité sur la réclamante ne sont guère admissibles.

En effet, il convient d'observer en premier lieu que le procès-verbal de transport/constatation précité mentionne sans aucune ambiguïté que les supports de revendication politique positionnés sur le stand de Mme X. ont constitué le point de départ de l'intervention des fonctionnaires : « *Sommes requis à 08h00 Avenue Jules Ferry à Les Clayes-sous-Bois, par des passants et commerçants, qui nous indiquent qu'une femme vendant du muguet a apposé des affiches anti républicaines. Constatons en effet en face de la boulangerie de la dite rue, un stand de vente de muguet dont le pourtour est orné d'affiches mesurant environ 80 centimètres de hauteur. De très nombreux tracts sont présents, ainsi qu'un chevalet mesurant environ un mètre vingt de haut également porteur d'une affiche. Sur celles-ci, il est inscrit en caractères gras sur fond de faucille et de marteau : « ILS CASSENT la France et la REPUBLIQUE. EURO, SARKO, CAPITALOS, et si nous aussi on leur disait DEGAGE ! ».* En bas de ces tracts et affiches, le signe du parti communiste français, « PRCF », avec une adresse. »

En second lieu, les déclarations que Mme X. a faites aux fonctionnaires de police et qui sont reprises dans le procès-verbal de transport/constatation en ces termes : « *Vous n'avez rien à faire là, partez d'ici, vous êtes à la solde du gouvernement. J'ai 58 ans, c'est pas des jeunes comme vous qui allez m'apprendre la vie, j'ai vu plus de choses que vous, et même sous la contrainte je n'enlèverai pas ces affiches. Je suis en démocratie je fais ce que je veux même si cela va à l'encontre des valeurs républicaines, je suis quand même libre et je m'en moque si cela dérange quelqu'un* », confirment à l'évidence que les supports de revendication politique litigieux ont bien été le principal enjeu de l'intervention des fonctionnaires, la réclamante ayant cru bon de préciser qu'elle ne procéderait pas à leur retrait.

En troisième lieu, le Défenseur des droits observe que, suspectant la commission de plusieurs infractions par Mme X., les fonctionnaires de police ont procédé à un contrôle d'identité puis à une vérification d'identité sur sa personne alors même qu'ils n'avaient pas été eux-mêmes témoins des faits rapportés par les passants et le commerçant et qu'aucun dépôt de plainte n'avait été annoncé par ces derniers. A ce titre, le Défenseur des droits relève d'ailleurs que les insultes aux passants et au commerçant reprochées à Mme X. n'apparaissent nullement dans la procédure diligentée par la suite. En effet, alors que les fonctionnaires de police ont simplement précisé sur le procès-verbal de transport/constatation que les passants et commerçants les ont requis alors « *qu'une femme vendant du muguet a apposé des affiches anti républicaines* », il y a lieu de noter que la main-courante qui a été déposée le lendemain des faits par la commerçante concernée fait uniquement état des insultes proférées par l'époux de Mme X. et non par cette dernière.

Enfin, en dernier lieu, le Défenseur des droits note que les supports de revendication politique ont été retirés et transportés au commissariat de police de VERSAILLES à l'occasion de la mesure de vérification d'identité diligentée à l'encontre de la réclamante. Sur ce point, si deux fonctionnaires ont expliqué que Mme X. n'avait pas voulu laisser son matériel sur le stand pendant son absence, le troisième a pour sa part indiqué que l'officier de police judiciaire avait demandé à ce que la réclamante soit conduite au commissariat de police avec ses supports de revendication. Interrogée à ce sujet, la brigadière de police Mme E. a confirmé, sans certitude toutefois, avoir pu donner une telle instruction dans le but de vérifier par elle-même ce qui pouvait causer le trouble à l'ordre public à l'origine de l'appel aux forces de l'ordre. Dans l'une ou l'autre de ces hypothèses, il n'en demeure pas moins que Mme X. a *de facto* été contrainte de cesser d'exprimer ses opinions politiques dans l'espace public en raison de l'intervention des fonctionnaires de police.

Au regard de ce qui précède, et dans la mesure où les actes de la procédure font foi jusqu'à preuve du contraire, il y a lieu de considérer que la réalité des agissements infractionnels reprochés à Mme X. et qui selon les fonctionnaires de police ont seuls servi de fondement au contrôle et à la vérification d'identité auxquels elle a été soumise, n'est pas démontrée.

De plus, et bien que la brigadière de police Mme E. ait présenté cela comme une erreur, le Défenseur des droits considère que l'absence de mention sur le procès-verbal de vérification d'identité de toute justification juridique du contrôle d'identité qui a été diligenté, démontre d'autant plus la fragilité des explications qui lui ont été fournies par les fonctionnaires de police.

Il en résulte *in fine* que seule l'apposition d'autocollants et d'affiches politiques jugées anti républicaines par des citoyens demeure à ce jour le seul motif non contestable de l'intervention des fonctionnaires de police auprès de Mme X. et de leur décision, sous le contrôle de l'officier de police judiciaire, de pratiquer un contrôle d'identité suivi d'une vérification d'identité qui a eu pour effet d'empêcher cette dernière d'exprimer librement ses opinions politiques dans l'espace public.

A supposer que des motifs valables pour procéder au contrôle d'identité et à la vérification d'identité auraient été établis, il n'en demeure pas moins au regard de tout ce qui précède que l'intervention des forces de l'ordre avait également pour objet de mettre un terme à l'expression publique des opinions politiques de Mme X., jugée dérangeante par des citoyens.

Or, 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 inquiétantes¹.

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 recherché².

En l'espèce, il y a lieu de considérer que le contrôle d'identité et la vérification d'identité auxquels a été soumise Mme X. ont constitué une mesure restrictive de liberté disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par les fonctionnaires de police qui ont déclaré avoir voulu mettre un terme au trouble à l'ordre public généré par la réclamante. Cette disproportion résulte de l'absence de toute preuve objective de l'existence d'un trouble à l'ordre public au moment même de l'intervention des fonctionnaires de police, et ce alors que leur intervention a eu pour effet d'empêcher Mme X. d'exprimer librement en public ses opinions politiques.

¹ CEDH, *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 déc. 1976

² CEDH, *Fáber c. Hongrie*, 24 juill. 2012

Compte-tenu du fait que, en l'absence de toute preuve contraire, le contrôle et la vérification d'identité litigieux ont été opérés en méconnaissance des dispositions des articles 78-2 et 78-3 du code de procédure pénale et ont eu pour effet de faire échec à la liberté d'expression d'une citoyenne de façon disproportionnée, il en résulte que les fonctionnaires de police intervenants, comme l'officier de police judiciaire sous la supervision duquel ils se trouvaient, ont agi sans discernement, au mépris de leurs obligations professionnelles.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande que les gardiens de la paix M. C., Mme B. et M. D., tout comme la brigadière de police Mme E., soient solennellement rappelés à leurs obligations professionnelles en la matière.

2. Sur les autres griefs

A titre liminaire, le Défenseur des droits note que son enquête n'a pas permis de corroborer le grief de Mme X. selon laquelle durant sa présence au commissariat de police, un fonctionnaire aurait déchiré les affiches de nature politique qui ornaient son stand.

S'agissant du grief relatif à la surveillance policière du Pôle de Renaissance Communiste en France, le Défenseur des droits note que s'il paraît surprenant que l'un de ses tracts se rapportant aux faits d'espèce et diffusé postérieurement aux faits, ait été joint à la procédure de vérification d'identité transmise au parquet de VERSAILLES, cet élément n'est pas suffisant pour établir en soi la pertinence du grief.

Aussi, et en l'absence d'éléments objectifs complémentaires sur ce point, le Défenseur des droits n'est pas en mesure de relever un manquement à la déontologie de la sécurité à ce titre.

18 DEC. 2015

Le Ministre

LE DÉFENSEUR DES DROITS
CABINET

18 DEC. 2015

Paris, le 07 DEC. 2015

Monsieur le Défenseur des droits,

Par courrier du 29 décembre 2014, vous m'avez fait part de votre décision donnant lieu à recommandation, adoptée à la suite de la réclamation de Mme [redacted] portant sur le contrôle puis la vérification de son identité, le 1^{er} mai 2011, aux Clayes-sous-Bois (78).

Tout d'abord, je note que les allégations relatives à une surveillance de l'entité politique à laquelle appartient la requérante n'ont pas été corroborées.

L'analyse des faits à laquelle j'ai fait procéder ne me permet pas de souscrire à vos conclusions sur le manque de discernement des agents concernés. En effet, malgré le comportement provocateur de Mme [redacted], ces policiers ont fait preuve de bienveillance en ne relevant pas ses agissements, pourtant constitutifs d'outrages à personne dépositaire de l'autorité publique. La procédure de vérification d'identité était tout à fait adaptée à la situation puisque l'intéressée refusait de décliner son identité et était démunie de toute pièce d'identité.

Pour autant, il est effectivement établi que les actes procéduraux n'ont pas été rédigés avec la rigueur nécessaire. Les obligations qui pèsent sur les policiers en matière de rédaction des procès-verbaux ont donc été rappelées aux agents concernés.

Tels sont les éléments de réponse que je souhaitais vous apporter.

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



Bernard CAZENEUVE

Monsieur Jacques TOUBON
Défenseur des droits
7, rue Saint-Florentin
75049 PARIS CEDEX 08