

Paris, le 17 février 2016

Décision du Défenseur des droits MDS 2016-036

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 code de procédure pénale ;

Vu le code de la sécurité intérieure ;

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

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment le titre IV *Déontologie de la sécurité intérieure* du livre I de sa partie réglementaire ;Après avoir pris connaissance de la saisine précitée, des pièces communiquées par la préfecture de police de Paris, dont les enregistrements vidéo portant sur les faits dénoncés ;

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

Saisi d'une part par le conseil de M. A., d'autre part par un parlementaire, lui-même saisi par Maître H., dans l'intérêt de Mmes B., C., D. et de MM. E., F., G., qui dénoncent les conditions dans lesquelles ils ont été empêchés de manifester et interpellés aux fins de faire l'objet d'une vérification d'identité ;

- Constate que la mesure d'« encagement » mise en œuvre n'était pas disproportionnée au regard de sa faible durée et de l'impératif de sûreté compte tenu de la visite présidentielle,
- Regrette que les forces de l'ordre n'aient pas adopté un traitement différencié selon le comportement des réclamants,
- Recommande au ministre de l'Intérieur, dans le droit fil des décisions MDS n^{os} 2015-126 du 21 mai 2015 et MDS 2015-298 du 27 novembre 2015, qu'une réflexion soit engagée sur la mise en œuvre de la 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, et 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, en tenant compte de la nécessité d'adapter la mesure de contrainte au comportement des personnes concernées,
- Constate que les manifestants ont été interpellés aux fins de faire l'objet d'un contrôle d'identité en l'absence de toute base légale,
- regrette vivement la pratique qui consiste à utiliser la procédure de contrôle d'identité à des fins étrangères à celles pour laquelle elle a été prévue, sans en respecter le formalisme, au détriment des libertés individuelles des manifestants.
- Recommande au ministre de l'Intérieur de mener une réflexion globale sur la pratique des contrôles d'identité de masse délocalisés mis en œuvre à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre, au regard du risque d'atteinte aux libertés individuelles qu'ils occasionnent.
- déplore que les procès-verbaux de vérification d'identité aient été détruits par les services de la préfecture de police avant que le Défenseur des droits ait pu en prendre connaissance alors même qu'une demande de communication leur avait été adressée dans le délai légal de conservation de six mois fixé par l'article 78-3 du code de procédure pénale et invite le Préfet de police de Paris à prendre systématiquement toute mesure conservatoire utile pour éviter la répétition de ce genre d'erreur.

Conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits adresse cette décision au Ministre de l'Intérieur, qui dispose d'un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision 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 27 mai 2013, dans le cadre de la mise en place de la journée Nationale de la Résistance, un déplacement du Président de la République François HOLLANDE était organisé au lycée Buffon, sis 16 boulevard Pasteur dans le 15^{ème} arrondissement de Paris, pour une arrivée prévue à 15h10. Il était accompagné de plusieurs ministres et de membres de la Résistance notamment.

Un service d'ordre et de sécurité était mis en place aux abords du lycée par la Direction de l'Ordre Public et de la Circulation. M. X., Chef du 3^{ème} District à la DOPC, exerçait les fonctions d'autorité civile déléguée du Préfet de Police de Paris sur le secteur Pasteur, le commissaire Y. exerçant quant à lui sur le secteur Sèvres-Lecourbe. L'ensemble du dispositif opérationnel était placé sous l'autorité du commissaire divisionnaire Z., chef d'Etat-major à la DOPC. Les effectifs en charge de la gestion de l'ordre public étaient composés de deux escadrons de gendarmerie mobile renforcés par les effectifs de la 12^{ème} compagnie d'intervention de la DOPC ainsi que des brigades d'information de voie publique exerçant en civil.

Le service d'ordre était destinataire, peu après 12h00, d'un renseignement faisant état d'un possible rassemblement du collectif « La Manif pour tous » sur ce secteur.

A partir de 14h00, des personnes porteuses de banderoles, tee-shirts et mégaphones à l'effigie du collectif « La Manif pour tous » se sont effectivement rassemblées de façon progressive aux abords des sorties de métro Sèvres-Lecourbe et Pasteur, sans avoir effectué de déclaration de manifestation préalable, et ont entonné des slogans en opposition avec le mariage pour tous. D'après les forces de l'ordre, les manifestants tentaient de se rapprocher au plus près du lycée dans le but d'attirer l'attention du Chef de l'Etat à son arrivée.

Parmi ces manifestants, de nombreux badauds, dont des mères de famille avec des poussettes, se sont rendus sur place sans signe d'appartenance à « la Manif pour tous » et, selon les éléments recueillis, sans proférer de slogans mais afin d'apercevoir le Président de la République et de manifester, par leur seule présence, leur opposition à la loi Taubira.

D'après les renseignements communiqués par la DOPC, l'action des forces de l'ordre consistait dans un premier temps à maintenir les manifestants à distance du lycée Buffon et du passage du convoi présidentiel, tout en permettant aux mères souhaitant aller récupérer leurs enfants à l'école de partir. Dans un second temps, au regard de la pression qui devenait de plus en plus forte, de l'éparpillement des protestataires et du risque de contournement des barrages réels, l'autorité civile a décidé d'« encager » l'ensemble des personnes présentes jusqu'à l'arrivée du Président de la République, à 15h10.

Le commissaire divisionnaire Z. a ensuite donné pour instruction, à 15h15, de procéder à l'interpellation de l'ensemble des manifestants, soit seize personnes au niveau du métro Sèvres-Lecourbe et soixante-dix-sept au niveau du métro Pasteur. Aucun incident n'a été relevé à l'occasion de ces interpellations, hormis le fait que certains manifestants restaient assis ou allongés et devaient être portés par les forces de l'ordre.

Les 93 personnes interpellées ont ensuite été installées à bord de deux bus de police et conduites vers le Département d'Investigations Judiciaires sis 32, rue de l'Evangile dans le 18^{ème} arrondissement de Paris afin d'être soumises à un contrôle d'identité, celui-ci étant, selon les explications fournies par la DOPC, impossible à réaliser sur place.

Selon les déclarations des réclamants, les bus de police, surchauffés, sont restés immobilisés plusieurs heures dans la cour du commissariat sans possibilité d'en sortir ni de boire de l'eau. Ils auraient ensuite été exfiltrés un à un pour renseigner leur identité et leur filiation et auraient été relâchés à l'issue sans plus d'explication.

Les réclamants se plaignent ainsi d'avoir été privés de leur liberté d'aller et venir pendant plusieurs heures en dehors de tout cadre légal.

La mise en œuvre du dispositif de sécurité

Aux termes du rapport explicatif de la DOPC, il apparaît que le service d'ordre et de circulation avait pour mission de faciliter l'arrivée du Président de la République, de surveiller les abords du lycée Buffon, de détecter tout perturbateur ou groupe de perturbateurs et de gérer les passants en procédant sur ordre à une déviation éventuelle sur le trottoir opposé.

Ce faisant, les forces de l'ordre devaient tenir compte de l'alerte donnée par la direction du renseignement selon laquelle une éventuelle action du Printemps Français était susceptible d'avoir lieu à l'occasion du déplacement du Président de la République.

Il ressort du procès-verbal de saisine que le chef du dispositif Z. a ordonné de « bloquer ces personnes sur place », malgré l'absence de débordement constaté, au regard de leur proximité avec le lycée Buffon et de l'imminence de l'arrivée du Président de la République. D'après les fiches de la direction du renseignement, 20 personnes auraient ainsi été encadrées par les forces de l'ordre au niveau de la station Pasteur à 14h45 et 15 autres personnes au niveau de la place de Breteuil. Au vu de la décision qui a suivi d'interpeller l'ensemble des manifestants à 15h15, le Défenseur des droits estime que la mesure de contrainte a duré une demi-heure.

Selon ses déclarations, la DOPC estime que « l'action de la direction a été graduée » dans la mesure où il a seulement été question, dans un premier temps, « de mettre en œuvre des barrages, en forme de U, devant les manifestants et de leur laisser la possibilité de quitter le rassemblement par les arrières ». La décision d'« encager » les manifestants ne serait intervenue que dans un second temps, « lorsque la pression sur les barrages devenait plus forte, que le risque de débordements et de contournements de ces barrages était bien réel » et que les personnes présentes étaient « clairement identifiées comme manifestants ». Enfin, la décision d'interpeller les 93 manifestants et de mener des contrôles d'identité délocalisés ne serait intervenue qu'en dernier lieu, « au vu de l'agitation et du nombre de badauds sur place » et, selon le commissaire divisionnaire Z., sur instruction du préfet et en accord avec le procureur de la République de PARIS.

Les fonctionnaires de police mis en cause précisent également que les manifestants disposaient de la possibilité, laissée par le commissaire de police M. X., de refluer pour quitter le secteur mais qu'aucun d'entre eux n'en a manifesté la volonté.

Entendus par le Défenseur des droits, les réclamants expliquent que les gendarmes et les CRS les ont fait reculer peu à peu puis, qu'à un moment, ils ont tous été encerclés. Au début du dispositif, les mères de famille avec poussette avaient la possibilité de quitter le cercle mais au bout de quelques instants, il n'était plus possible d'en sortir, malgré la demande exprimée par certaines mères de famille d'aller chercher leurs enfants à l'école. A aucun moment, les réclamants n'ont entendu de sommation de se disperser. Peu de temps après l'arrivée du Président de la République, les personnes encerclées ont progressivement été embarquées dans un bus de police.

C'est dans ces conditions que l'ensemble des 93 manifestants ont été interpellés à bord des véhicules de police et privés de leur liberté pendant toute la durée de l'opération d'embarquement, de 15h15 à 16h30 environ.

Sur la proportionnalité de la mesure au regard du trouble à l'ordre public et des impératifs de sûreté

La Cour européenne des droits de l'homme 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 contenu.¹»

Il convient par conséquent d'apprécier la légitimité du dispositif au regard du trouble à l'ordre public occasionné par les manifestants.

Dans la présente espèce, le Défenseur des droits constate, au regard du procès-verbal de saisine et des explications apportées par les gradés mis en cause, qu'aucun élément ne permet d'établir dans quelles mesures les 93 manifestants étaient susceptibles de perturber la visite présidentielle dès lors qu'aucun acte de violence n'a été relevé, ni aucun risque réel et imminent de dommages corporels ou matériels graves.

Au contraire, les séquences vidéo transmises par la Préfecture de police permettent de constater que la grande majorité des manifestants étaient pacifiques, et n'étaient porteurs d'aucune banderole ou signe distinctif à l'effigie de « la Manif pour tous ». Quant aux quelques manifestants porteurs de banderoles et de signes distinctifs, ils se contentaient d'entonner des slogans afin de manifester leur opposition à la loi sur le mariage pour tous en scandant « Hollande, démission, ta loi on n'en veut pas » et tentaient d'échapper, pour certains, au blocage des forces de l'ordre.

De plus, il apparaît qu'aucune tentative de contact négocié avec les manifestants n'a été mise en place par les forces de l'ordre entre les opérations de maintien à distance et d'« engagement ». Or, un dialogue avec les manifestants aurait pu faciliter les échanges et aider les forces de l'ordre à identifier le ou les organisateurs de ce rassemblement non déclaré.

En ce qui concerne l'absence de déclaration préalable de manifestation, qui a été invoquée par les forces de l'ordre pour justifier la mise en œuvre de leurs moyens de contrainte, le Défenseur des droits tient à rappeler que ce défaut de déclaration ne justifie pas en soi une atteinte à la liberté de réunion².

Pour autant, il est constant que le principe de la liberté de réunion ne saurait faire échec aux nécessités de maintien de l'ordre public avec lesquelles il doit se concilier. En l'espèce, la visite officielle du Président de la République, faisant l'objet de nombreuses invectives relatives à la loi sur le mariage pour tous, commandait qu'un minimum de sûreté soit assuré. Dans ce contexte précis, la pression exercée par certains manifestants pour contourner les barrages existants pouvait être considérée comme un risque de débordement sérieux qu'il convenait de maîtriser.

¹ CEDH, 5 mars 2009, n° 31684/05, §43 *Barraco c/ France*

² CEDH, 9 avril 2002, n° 51346/99, *Cisse c/ France*

En outre, le Défenseur des droits observe que la mesure de contrainte exercée au titre de l' « encagement » a débuté aux alentours de 14h45 pour s'achever à 15h15, au moment où le commissaire divisionnaire Z. a donné l'ordre d'interpeller les manifestants. De plus, si les manifestants avaient, jusqu'à un certain moment, la possibilité de quitter le secteur sécurisé, les extraits vidéo communiqués permettent de constater que les manifestants ne voulaient pas quitter la zone d'encerclement, mais que certains d'entre eux cherchaient au contraire à s'y insérer.

Il apparaît, au regard de ces éléments, que cette mesure de contrainte, d'une durée limitée, n'a pas porté une atteinte disproportionnée à la liberté de réunion.

Cependant, dans la continuité de sa précédente recommandation³, qui demeure en attente de réponse à ce jour, le Défenseur des droits recommande 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. 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, en tenant compte de la nécessité d'adapter la mesure de contrainte au comportement des personnes concernées, et qu'il lui communique les suites données à cette recommandation dans les trois mois suivant la présente décision.

Sur la légalité des interpellations

Les réclamants se plaignent d'avoir été interpellés sans connaître le motif de l'interpellation puis conduits dans des bus dans un commissariat du 18^{ème} arrondissement de Paris situé rue de l'Evangile aux fins de faire l'objet d'un contrôle d'identité avant d'être remis en liberté sans aucune explication, entre 18h45 et 20h00 selon les réclamants.

Dans le cadre de ses investigations, le Défenseur des droits a sollicité auprès de la Préfecture de police de Paris la copie des procès-verbaux de vérification d'identité dans l'hypothèse où cette procédure avait été appliquée aux personnes interpellées devant le lycée Buffon le 27 mai 2013. Ces éléments n'ont toutefois jamais été communiqués, la Préfecture de police ayant répondu que les procès-verbaux avaient été supprimés à l'issue du délai légal de conservation de six mois, alors même que plusieurs relances lui avaient été adressées dans ce délai.

Le Défenseur des droits déplore que les procès-verbaux de vérification d'identité aient été détruits par les services de la préfecture de police avant que le Défenseur des droits ait pu en prendre connaissance alors même qu'une demande de communication leur avait été adressée dans le délai légal de conservation de six mois fixé par l'article 78-3 du code de procédure pénale et invite le Préfet de police de Paris à prendre systématiquement toute mesure conservatoire utile pour éviter la répétition de ce genre d'erreur.

Dans ces conditions, le Défenseur des droits n'est pas en mesure de vérifier avec certitude le respect des garanties prévues à l'article 78-3 du CPP, si tant est qu'une procédure de vérification d'identité a été appliquée par les fonctionnaires de police du commissariat situé rue de l'Evangile.

³ Décision MDS n° 2015-126 du 21 mai 2015

En tout état de cause, il ressort du procès-verbal de saisine et des explications fournies par M. X. que le commissaire divisionnaire M. Z. a donné pour instruction de procéder à l'interpellation de 16 personnes au niveau du métro Sèvres-Lecourbe et de 77 personnes au niveau du métro Pasteur, et ce dès l'arrivée du Président de la République à 15h10 afin de « procéder à des contrôles d'identité impossibles à mener sur place au vu de l'agitation et du nombre de badauds sur place ». 93 personnes ont ainsi été interpellées au total sur cet événement. Selon les dernières explications communiquées par le commissaire divisionnaire M. Z., cette décision résulterait de l'instruction donnée par le Préfet de police, présent sur les lieux, en accord avec le parquet qui admettrait les contrôles déconcentrés.

Interrogé sur le bien-fondé de ces interpellations, M. X. explique d'une part que les contrôles d'identité pouvaient légitimement être appliqués aux manifestants dès lors que l'article 78-2 du code de procédure pénale prévoit la possibilité de contrôler l'identité de toute personne quel que soit son comportement pour prévenir les atteintes à l'ordre public. D'autre part, il considère que la délocalisation de ces contrôles se justifiait au sens de l'article 78-3 dès lors qu' « au vu des circonstances, la procédure de contrôle d'identité sur place était difficile à mettre en œuvre ».

De la même manière, la DOPC a précisé que « le contexte (agitation croissante et nombre de badauds de plus en plus important) ne permettait pas, pour leur propre sécurité comme pour celle des forces de l'ordre, que l'identité des manifestants soit contrôlée sur place. C'est la raison pour laquelle les personnes interpellées étaient dirigées vers le Département d'Investigations Judiciaires afin que soit réalisée cette opération. »

Il convient de souligner en premier lieu que si l'article 78-2 du CPP prévoit effectivement la possibilité de contrôler l'identité de toute personne, quel que soit son comportement, pour prévenir un trouble à l'ordre public, encore faut-il, pour être légal, que ce contrôle soit motivé par un risque de trouble à l'ordre public caractérisé. En effet, craignant une pratique abusive des forces de police et de gendarmerie, le Conseil Constitutionnel a affirmé, par une décision rendue en 1993⁴, « que toutefois la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle ; que s'il est loisible au législateur de prévoir que le contrôle d'identité d'une personne peut ne pas être lié à son comportement, il demeure que l'autorité concernée doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle⁵ ».

Un contrôle systématique de 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 est réalisé par la Cour de cassation⁶. C'est ainsi que, par une décision du 2 juillet 2013, le tribunal de grande instance de Paris a annulé deux interpellations réalisées le 27 mai 2013 aux abords du lycée Buffon au motif que « *les conditions visées limitativement à l'article 78-2 du code de procédure pénale ne sont pas réunies en ce sens que les fiches d'interpellation versées à la procédure ne viennent pas caractériser les éléments de fait permettant de justifier les interpellations litigieuses, le seul fait de l'éventualité d'un passage d'un convoi présidentiel ne pouvant suffire à caractériser les contrôles d'identité litigieux au sens de l'article 78-2 du code de procédure pénale*⁷ ».

⁴ Décision du Conseil Constitutionnel n° 93-323 DC du 05 août 1993

⁵ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1993/93-323-dc/decision-n-93-323-dc-du-05-aout-1993.10491.html>

⁶ Cass. Civ. 2^{ème}, 16 nov. 2000, n°99-50088 et Cass. Civ. 2^{ème}, 1^{er} mars 2001, n°00-50010

⁷ TGI, 23^{ème} chambre correctionnelle, 2 juillet 2013, parquet n°13148001823

En l'espèce, il apparaît sur le procès-verbal d'interpellation que la décision de procéder à l'interpellation des 93 manifestants encerclés, aux fins de procéder à leur contrôle d'identité, a été motivée par « l'arrivée du Président de la République au niveau du lycée Buffon » et « au vu de l'agitation et du nombre de badauds sur place ».

Le Défenseur des droits considère que ces éléments ne sont pas de nature à établir le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle d'identité pratiqué sur les 93 personnes concernées, aucun risque imminent de débordement, de violence caractérisée, ou d'acte de rébellion n'ayant été clairement identifié par les forces de l'ordre, seule la visite présidentielle ayant justifié ces interpellations.

En ce qui concerne, en second lieu, l'argument selon lequel les contrôles d'identité pouvaient être délocalisés compte tenu de l'impossibilité de les réaliser sur place, il convient de préciser que l'article 78-3 du code de procédure pénale s'applique uniquement à la procédure de vérification d'identité. Dès lors, la délocalisation des contrôles d'identité ne saurait se justifier au regard des dispositions de cet article.

En tout état de cause, le Défenseur des droits tient à souligner qu'une vérification d'identité réalisée dans les conditions décrites par les fonctionnaires mis en cause serait nécessairement illégale dès lors que « l'impossibilité de réaliser les vérifications sur place » au sens des dispositions précitées résulte de l'absence de moyen matériel de la personne de justifier de son identité et non pas du contexte dans lequel ce contrôle est exercé. Or, en l'espèce, il n'est pas démontré que les réclamants aient été dans l'impossibilité de justifier de leur identité sur place.

Si les arguments développés par le commissaire divisionnaire Z. et le commissaire X. ne convainquent pas le Défenseur des droits, il est établi qu'ils ont agi selon les instructions données par l'autorité préfectorale, sous le contrôle du procureur de la République qui, présent dans la salle de commandement au cours de l'opération de maintien de l'ordre, a jugé nécessaire de délocaliser les procédures de contrôle d'identité compte tenu du très grand nombre d'interpellation.

Dans ces conditions, le Défenseur des droits regrette vivement la pratique qui consiste à utiliser la procédure de contrôle d'identité à des fins étrangères à celles pour laquelle elle a été prévue, sans en respecter le formalisme, au détriment des libertés individuelles des manifestants.

A ce titre, il déplore l'absence de motif d'interpellation donné aux manifestants, la durée de rétention dans des bus surchauffés, et l'absence de fourniture d'eau.

De manière plus générale, le Défenseur des droits regrette que les forces de l'ordre aient de plus en plus recours, dans l'exercice de leur mission de maintien de l'ordre, à la délocalisation des contrôles d'identité dans les locaux de police, décidée de façon discrétionnaire, à des fins d'éloignement de manifestants prétendument auteurs de trouble, en l'absence de cadre légal, ne permettant pas de garantir les libertés individuelles des manifestants.

Dès lors, le Défenseur des droits recommande au ministre de l'Intérieur de mener une réflexion globale sur la pratique des contrôles d'identité de masse délocalisés, décidés à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre, au regard du risque d'atteinte aux libertés individuelles qu'ils occasionnent.