

Paris, le 26 mai 2016

Décision du Défenseur des droits MSP-MDS-2016-153

Le Défenseur des droits,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 et notamment des articles 71-1 et 61-1 ;

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 loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ;

Vu la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions ;

Vu la loi n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ;

Vu la circulaire du ministre de l'Intérieur du 14 novembre 2015 de mise en œuvre du décret n°2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée instituant un état d'urgence ;

Vu la circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 novembre 2015 sur les conditions de mise en œuvre des perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence ;

Vu la circulaire du ministère de la Justice du 14 novembre 2015 ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-536 QPC du 19 février 2016 concernant les perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence ;

Vu les avis n°16-03 du 25 janvier 2016 et n°16-06 du 26 février 2016 du Défenseur des droits relatifs au suivi de l'état d'urgence ;

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

Le Défenseur des droits décide, en application de son pouvoir de recommandation générale, d'adopter les recommandations ci-jointes et de les transmettre au Ministre de l'Intérieur et au Ministre de la Justice pour information.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

Recommandations générales relatives à la mise en œuvre des mesures de perquisitions administratives et à l'indemnisation des personnes dans le cadre de l'état d'urgence

Depuis l'adoption de l'état d'urgence, le 26 novembre 2015, et durant sa première phase de prorogation, jusqu'au 26 mai 2016, le Défenseur des droits a eu à connaître, au titre de sa mission de défense des droits et libertés individuelles, plusieurs réclamations relatives aux problèmes liés à la mise en œuvre des mesures prises en vertu de la législation sur l'état d'urgence.

Avec l'appui de ses 400 délégués territoriaux présents sur l'ensemble du territoire national, le Défenseur a depuis examiné au cas par cas, en toute indépendance et en toute impartialité, les réclamations relevant de ses domaines de compétence.

Le Défenseur des droits a été auditionné par la commission des lois du Sénat dans le cadre du suivi de l'état d'urgence mis en œuvre par le Parlement¹. Il a ensuite exposé son propre bilan le 26 février 2016².

Ainsi qu'il l'a été alors rappelé, une grande partie des saisines reçues portent sur le déroulement des perquisitions administratives menées par les forces de police et de gendarmerie. Elles font état, pour la plupart, d'interventions de nuit, d'un dispositif policier massif, de dégradations matérielles du domicile (bris de la porte d'entrée, désordre engendré par l'opération parfois accompagné de bris d'objets personnels), d'armes de poing parfois pointées vers les personnes, de contraintes physiques quelquefois accompagnées de propos déplacés, notamment sur la pratique religieuse des personnes perquisitionnées lorsque celles-ci réagissent, de l'utilisation de menottes et de la présence d'enfants au cours de l'opération.

Sur ce dernier point, le Défenseur des droits a recommandé de prendre le maximum de précautions en cas de présence d'enfants, en amont et durant l'intervention³. **Il se félicite à cet égard que le garde des Sceaux ait manifesté son intérêt pour ses recommandations par courrier du 23 mars 2016, et que le préfet de police de Paris y ait donné suite.**

L'instruction de ces dossiers a permis de mettre en lumière un certain nombre de difficultés appelant, dans ce contexte exceptionnel de restrictions des libertés, des mesures spécifiques de garanties des droits fondamentaux et libertés individuelles.

A travers cette nouvelle recommandation générale, le Défenseur des droits souhaite mettre en exergue trois séries de propositions.

¹ Avis n° 16-03 du 25 janvier 2016

² Avis n° 16-06 du 26 février 2016

³ Décision MLD-MDE 2016-069 du 26 février 2016

1) Perquisitions

En préambule, le Défenseur des droits relève que le gouvernement a renoncé à avoir recours aux perquisitions administratives lors de la prochaine période de prolongation de l'état d'urgence. S'il n'y pas lieu de chercher à interpréter les motifs de ce choix, cette décision ne saurait remettre en cause les préconisations qui suivent.

La circulaire du 25 novembre 2015 du ministre de l'Intérieur relative aux perquisitions dans le cadre de l'état d'urgence rappelle que « *comme dans toute mission de police, et y compris dans ce cadre d'action administrative dérogatoire, les membres des forces de l'ordre participant aux perquisitions administratives sont tenus de respecter les règles définies dans le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales. C'est parce que la perquisition administrative est une mesure exceptionnelle qui porte particulièrement atteinte aux libertés individuelles des personnes que les policiers ou les gendarmes qui y procèdent sont tenus d'être exemplaires dans son exécution. De même, ils doivent être attentifs au respect de la dignité et de la sécurité des personnes qui sont placées sous leur responsabilité durant le temps des opérations. A cet égard, même si la personne chez laquelle la perquisition a lieu présente une menace pour la sécurité et l'ordre publics, l'emploi de la force ou de la coercition à son encontre ainsi qu'à celle des tiers présents, n'est justifié que s'il est nécessaire et proportionné* ».

a) Sur les actes à rédiger exigés par la perquisition administrative :

Les modalités sont prévues par l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, renforcées par la loi du 20 novembre 2015 et précisées par les circulaires du 14 novembre 2015 et du 25 novembre 2015. En l'état des investigations du Défenseur des droits, à l'appui des réclamations comme des éléments de réponse fournis par la DGPN, il ressort **qu'une confusion est entretenue autour du compte-rendu de perquisition à établir à l'issue de l'opération :**

- *En matière de perquisitions judiciaires*, les articles 56 et suivants, 66 et 92 et suivants du code de procédure pénale imposent la rédaction d'un procès-verbal de perquisition si possible sur le champ et signé par l'occupant du lieu perquisitionné.

- *En matière de perquisitions administratives* en revanche, la loi de 1955 et les circulaires de novembre 2015 imposent la rédaction d'un compte-rendu à transmettre sans délai au procureur de la République. Cette mention n'implique pas nécessairement qu'un procès-verbal de perquisition dans le cadre de l'état d'urgence soit rédigé par un agent des forces de l'ordre et co-signé par les occupants du domicile présents lors de la perquisition, et qui ne sont pas nécessairement les personnes visées par la perquisition. Certains réclamants en font mention, notamment en précisant avoir été convoqués au commissariat pour le signer dans les heures qui suivent

Une saisine fait état d'une perquisition où le réclamant visé par la perquisition était absent. Sa femme qui était présente avec leurs trois enfants de moins de 11 ans, sous le choc suscité par la perquisition et préoccupée par ses enfants, ne se souvient pas de ce qu'elle a pu signer, ni même d'avoir réellement lu le contenu du document qui lui a été soumis.

D'autres procès-verbaux sont établis avec la mention non pas de la signature de l'occupant du domicile perquisitionné, mais d'un agent des forces de l'ordre : sans que cela puisse être confirmé, il semble qu'ici le procès-verbal ferait office de compte-rendu de perquisition à transmettre au parquet.

Parfois, aucun compte-rendu ni procès-verbal co-signé par l'occupant n'est transmis : seuls des rapports circonstanciés par le responsable d'intervention sont rédigés à la demande du Défenseur des droits, qui n'est donc pas en mesure de vérifier le respect de la procédure prévue par la loi de 1955, ni les instructions rappelées dans la circulaire du 25 novembre 2015.

Dans ces circonstances, le Défenseur des droits recommande d'uniformiser par la voie d'une circulaire du ministre de l'Intérieur, les pratiques par la rédaction de deux documents distincts : un procès-verbal de perquisition circonstancié, à transmettre sans délai au procureur de la République à titre de compte-rendu et un procès-verbal de perquisition à faire signer par l'occupant du domicile perquisitionné.

- **Un procès-verbal valant compte-rendu de perquisition**

Concernant les saisines adressées au Défenseur des droits dénonçant le déroulement de perquisitions dans le cadre de l'état d'urgence, le Défenseur des droits a entrepris des investigations auprès des autorités hiérarchiques (ministre de l'Intérieur – préfets IGPN) aux fins de se voir communiquer l'ordre de perquisition du préfet ou du ministre de l'Intérieur, le compte-rendu de la perquisition et un rapport circonstancié du chef opérationnel du dispositif, précisant notamment les motifs exacts et les consignes données pour la perquisition et son déroulement, au regard des instructions contenues dans la circulaire du ministre du 25 novembre 2015 et, le cas échéant, les modalités de prises en charge des enfants mineurs. Ces éléments doivent également permettre d'apprécier le contexte de l'intervention au regard des griefs des réclamants : brutalités, propos déplacés, comportement inadéquat en présence d'enfants, menottage, sortie d'armes, etc.

Des éléments de réponse recueillis par le Défenseur des droits, il apparaît que les procès-verbaux valant compte-rendu de perquisition ne sont pas suffisamment précis. De plus, n'ont pas été transmis au Défenseur des droits les documents préparatoires à l'intervention, pourtant nécessaires pour évaluer le respect des instructions figurant dans la circulaire du 25 novembre 2015.

Des procès-verbaux valant compte-rendu de perquisition, il ressort que si l'ouverture de portes réalisées au moyen d'un bélier ainsi que l'identité de toutes les personnes présentes y figurent et que les opérations de fouilles y sont décrites d'une façon détaillée, aucun élément relatif à la phase d'investissement du logement et à la façon dont le contact est pris avec les occupants n'y sont précisés. Or, c'est au cours de cette phase que sont susceptibles de se produire les comportements inappropriés dénoncés par certains réclamants. Il en résulte que l'appréciation de la bonne application de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 novembre 2015 doit pouvoir se faire à travers un compte-rendu précis du déroulement de l'intervention.

Ainsi, le Défenseur des droits recommande de donner, par la voie d'une circulaire du ministre de l'Intérieur, consignes aux forces de l'ordre de rédiger un compte-rendu circonstancié et précis du déroulement d'une perquisition, en particulier lors de la phase d'investissement du logement (en précisant l'usage d'armes, l'usage éventuel de la contrainte physique et les conditions dans lesquelles elle a dû être exercée, l'usage éventuel de menottes, les propos significatifs échangés, sur le même mode rédactionnel que celui utilisé lors de la rédaction des procès-verbaux relatifs aux opérations de police judiciaire) et indiquant les bris éventuels.

- **Un procès-verbal à remettre à l'occupant**

A l'instar des perquisitions judiciaires régies par les articles 56 et 57 du code de procédure pénale, ou comme cela a été le cas pour certaines des perquisitions administratives prises dans le cadre de l'état d'urgence, un procès-verbal exposant schématiquement les conditions dans lesquelles s'est déroulée la perquisition et précisant les bris éventuels causés et les objets éventuellement saisis à l'occasion d'une procédure judiciaire incidente, devrait être dressé et signé par la personne visée par l'opération. En cas d'erreur d'adresse ou de porte dans un immeuble, un tel procès-verbal devrait également être délivré à l'occupant des lieux, exposant expressément qu'une erreur a été commise.

b) Sur les documents à remettre aux personnes faisant l'objet d'une perquisition

Plusieurs réclamants indiquent qu'à la fin des perquisitions, lecture leur est faite d'un procès-verbal, mais qu'il ne leur en est jamais délivré copie. Souhaitant *a minima* pouvoir solliciter le remboursement des frais occasionnés pour réparer les portes d'entrée de leur logement, ils estiment qu'ils devraient pouvoir être en mesure de produire un document attestant d'un bris de porte dans le cadre d'une demande en indemnisation, voire d'une procédure administrative contentieuse.

Le Défenseur des droits recommande ainsi de donner, par la voie d'une circulaire du ministre de l'Intérieur, des consignes aux forces de l'ordre de remettre systématiquement, à l'issue d'une perquisition administrative, à la personne concernée :

o l'ordre de perquisition

Il ressort des investigations du Défenseur des droits que l'ordre de perquisition n'est pas remis systématiquement aux personnes présentes, ce qui caractérise un empêchement de fait de pouvoir ester en justice, même si la perquisition a déjà eu lieu. A ce jour, le Défenseur des droits n'a pas encore eu connaissance de l'annulation d'une telle perquisition par le juge administratif.

Dans ces circonstances, il pourrait être recommandé de compléter les obligations qui s'imposent aux forces de l'ordre dans le cadre d'une perquisition administrative liée à l'état d'urgence, par la notification systématique de l'arrêté du préfet dès le contact avec la personne visée établi et :

- o La remise d'une copie du procès-verbal** de perquisition signé par l'intéressé ;
- o La remise d'un document d'information sur le droit applicable en matière d'indemnisation** des éventuels dommages.

Le Défenseur des droits considère que la remise de tels documents et la signature du procès-verbal doivent se faire sur place à la fin de l'opération, ce qui permettrait de limiter les litiges découlant de versions divergentes.

c) Le recours à l'usage de la force

Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe, a fait part le 4 mai 2016 de ses préoccupations sur l'état d'urgence aux § 12 et 13 de ses observations finales concernant le septième rapport périodique de la France sur l'application de la Convention prévention contre la torture pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants⁴. Il souligne le caractère non dérogoratoire en toutes circonstances du principe d'interdiction de la torture et le constat d'usage excessif de la force au cours de certaines perquisitions ayant pu dans certains cas entraîner des séquelles psychologiques des personnes concernées.

4

http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/FRA/INT_CAT_COC_FRA_23916_F.pdf

Le Défenseur fait siennes les recommandations du Comité « de s'assurer que, dans la pratique, l'application des mesures de lutte contre le terrorisme n'aient pas un effet négatif sur l'exercice des droits protégés par la Convention. En particulier (...) de veiller à ce que l'exécution des mesures de perquisitions se déroule dans le strict respect de la Convention. (...) de s'assurer que les personnes victimes d'un usage excessif de la force au cours de ces perquisitions puissent avoir la possibilité de porter plainte, que les enquêtes soient menées, les poursuites éventuelles engagées et les sanctions prononcées contre les responsables.

2) Indemnisation

Les règles classiques d'indemnisation des préjudices occasionnés par l'action de l'administration ne paraissent pas adaptées aux circonstances liées à l'état d'urgence. Aussi, dans un contexte où aucune garantie judiciaire préalable n'est prévue et où le juge administratif ne peut intervenir qu'*a posteriori*, il y a lieu, à tout le moins, de mettre en place un mécanisme de réparation spécifique dont il appartiendra au législateur de déterminer les règles.

C'est ainsi qu'au-delà des dommages matériels occasionnés par les mesures de perquisition, plusieurs réclamants, notamment mineurs et personnes âgées, font état d'un traumatisme psychologique né du déroulement de l'opération, généralement effectuée de nuit. Dans plusieurs cas, s'en sont suivies des consultations médicales psychologiques et, dans un cas au moins, une hospitalisation. Enfin, on ne saurait négliger les atteintes à la réputation.

Or, la circulaire du 25 novembre 2015 n'aborde que la question de la responsabilité de l'Etat concernant les préjudices matériel et corporel. Etant rappelé que la Cour européenne des droits de l'homme a récemment retenu que, dans certaines conditions, le déroulement d'une perquisition est susceptible de caractériser un traitement dégradant (*CEDH, 16 février 2016, Govedarski c. Bulgarie, requête n°34957/12*), il conviendrait de ne pas écarter une possible indemnisation du préjudice moral et psychologique.

Par ailleurs, se pose la question des effets des mesures d'assignation à résidence non-suivies d'une quelconque action judiciaire, dans la plupart des cas interrompues à l'issue de la première période d'état d'urgence, soit au bout de quatre mois.

On peut supposer que le non-renouvellement d'une telle mesure de restriction à la liberté d'aller et venir atteste de ce que les suspicions nourries à l'endroit de la personne concernée sont levées⁵. Reste qu'il ressort des réclamations examinées que cette période de restriction n'a évidemment pas été sans incidences, directes et indirectes, sur la vie sociale et professionnelle des intéressés.

Dès lors, indépendamment de l'appréciation du bien-fondé de telles mesures, cette situation justifierait qu'un régime particulier de responsabilité sans faute puisse être mis en œuvre en vue de la réparation des préjudices subis.

Ainsi, le Défenseur des droits recommande de faciliter l'accès au droit à l'indemnisation en prévoyant des mécanismes exceptionnels de réparation des dommages causés par des mesures de police administrative prises en application de l'état d'urgence à l'origine d'un trouble anormal et d'en informer les personnes intéressées.

⁵ Le rapport de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence, daté du 4 mai 2016, relève que 198 personnes assignées à résidence au cours de la première période d'application de l'état d'urgence n'ont pas vu cette décision renouvelée depuis le 26 février.

Il appartiendra à la représentation nationale de déterminer les dommages matériels et moraux éligibles à de telles mesures de réparation, au nom de l'égalité devant les charges publiques.

3) Dénonciations

Il convient de souligner l'un des effets les plus pervers du contexte actuel : la dénonciation.

Motivé par la peur mais aussi par la malveillance, ce phénomène est loin d'être anecdotique. Dans plus de 10% des réclamations relatives à des perquisitions administratives reçues par le Défenseur des droits, les réclamants allèguent avoir été « dénoncés » à tort par un voisin, un ancien collègue ou un ancien conjoint malveillant. On retrouve également ce type d'affirmations devant les juridictions. On relève d'ailleurs que le ministère de l'Intérieur a pu lui-même rapporter au moins une de ses décisions d'interdiction de sortie du territoire, en considérant que « les déclarations alarmantes d'un tiers reposaient sur des motifs erronés en fait ou insuffisamment justifiés ». S'il serait hasardeux d'en déduire un climat général de délation, l'émergence d'un tel phénomène ne peut pas être ignorée.

En outre, de nombreux réclamants font état d'un « changement de regard » de leurs voisins, et ressentent une mise à l'écart de leur part suite à une perquisition administrative, même sans suites. Ainsi s'installe un cercle vicieux de suspicion qui pourrait, s'il n'y est pris garde, compromettre la cohésion sociale de notre pays de façon profonde, et aggraverait un risque durable de stigmatisation injustifiée d'une partie de la communauté nationale.

Face à ce qui pourrait être qualifié « d'effet délétère », il convient que les services de l'Etat soient particulièrement vigilants lorsque des personnes sont mises en cause par le biais de dénonciations, en particulier lorsqu'elles sont anonymes. Cet effet délétère n'a pas été suffisamment anticipé.

Si dans le contexte qui justifie l'état d'urgence, il est sans doute difficile de prévenir ce type de risque, le Défenseur des droits recommande cependant qu'en cas de dénonciation manifestement calomnieuse, les forces de l'ordre aient pour consigne de systématiquement informer le procureur de la République territorialement compétent, en application de l'article 40 du code de procédure pénale. Il appartiendrait ensuite aux parquets de diriger une enquête visant à réprimer la commission du délit de dénonciation calomnieuse. Cette procédure pourrait utilement être rappelée dans une circulaire précisant les modalités relatives aux perquisitions administratives.