

Paris, le 21 mai 2015

Décision du Défenseur des droits MDS-2015-126

Le Défenseur des droits,

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

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, des témoignages transmis par Madame X. ainsi que des auditions réalisées par ses agents chargés de la déontologie de la sécurité : celles de la réclamante Mme X. et de M. Y., commissaire de police, chef du premier district de la direction de l'ordre public et de la sécurité de Paris à la date des faits ;

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

Saisi par Mme X., des circonstances dans lesquelles des fonctionnaires de police ont encerclé et maintenu à l'intérieur d'un périmètre des manifestants, dont Madame X., sur la voie publique durant trois heures, le 28 janvier 2013, à Asnières :

- constate le caractère disproportionné de la mesure d'encagement au regard de l'absence de caractérisation du risque de trouble à l'ordre public ;
- recommande au ministre de l'Intérieur qu'une réflexion soit engagée sur le recours à cette technique de maîtrise des foules dans le respect des libertés d'expression, de réunion, de manifestation, ainsi que d'aller et venir ;

- 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 adopté et qu'il lui communique les suites données à la présente recommandation dans un délai de trois mois suivant la présente décision.

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 trois mois pour lui faire parvenir sa réponse.

Le Défenseur des Droits

Jacques TOUBON

> LES FAITS

Le 28 janvier 2013, Madame X. a participé à un rassemblement organisé à l'appel de la Ligue des droits de l'homme (LDH) et de Réseau Education sans Frontière (RESF), en marge de la cérémonie des vœux du maire d'Asnières, à laquelle le ministre de l'Intérieur de l'époque participait. Les organisateurs du rassemblement avaient, à cette occasion, appelé à protester contre la politique du ministre à l'égard de la population Rom et en matière d'immigration en général.

Le rassemblement n'avait pas fait l'objet d'une déclaration préalable en préfecture mais avait été largement annoncé via les réseaux sociaux. Madame X. a ainsi répondu à l'appel et faisait partie des militants de la LDH. Elle a expliqué que son intention, comme celle des personnes qui s'étaient rassemblées, était de se poster à un angle de rue, à environ trois cents mètres du lieu de la cérémonie.

La cérémonie devant se dérouler de 18H30 à 21H30, les premiers manifestants, dont Madame X., se sont rassemblés à partir de 17H30. Ils ont pris position sur le trottoir, à l'angle des rues Pierre Brossolette et de la Concorde, comme convenu. La réclamante indique qu'ils ont expliqué aux forces de l'ordre qu'ils souhaitaient se rassembler à distance de la cérémonie et qu'ils n'avaient aucune intention de s'en approcher. Il leur a été fait remarquer que leur manifestation n'avait pas fait l'objet d'une déclaration préalable, mais qu'ils pouvaient néanmoins rester à condition de ne pas se déplacer. Ce statu quo a été compris et accepté, d'après les dires de la réclamante. Elle ajoute d'ailleurs que les militants de la LDH et de RESF qui étaient présents étaient tous pacifiques et ne montraient aucun signe d'hostilité.

Parmi les manifestants étaient également présents d'autres groupes comme l'organisation Motivées pour Colombe et des membres du Front de Gauche. Selon la réclamante, les étiquettes étaient diverses car les militants ou sympathisants se revendiquent fréquemment de plusieurs associations ou groupements.

Du côté de la direction du renseignement de la préfecture de police, d'autres mouvements, qui avaient préalablement été identifiés, s'étaient donnés rendez-vous à l'occasion de la venue du ministre, tel le Collectif sans-papiers 92, le Nouveau parti anticapitaliste, ainsi que d'autres mouvements aux revendications diverses, comme un collectif anti-corrida, des pro-palestiniens demandant la libération de Georges Ibrahim Abdallah et des membres du collectif contre l'aéroport de Notre-Dame des Landes. Les objectifs de ces deux derniers collectifs qui avaient pu être recueillis par la direction du renseignement étaient de perturber le déroulement de la cérémonie.

Les fonctionnaires de police présents laissaient le rassemblement s'installer, au vu de leur pacifisme et de leur calme, tout en leur interdisant de s'approcher davantage du lieu de la cérémonie ou d'envahir la chaussée, ce que les militants ont accepté. Les extraits des enregistrements de trafic radio révélaient effectivement que la présence de ces militants n'occasionnait aucune gêne. Selon les déclarations du commissaire de police Y., parmi ces groupes, seul le représentant du Collectif sans-papier 92 s'est présenté aux forces de l'ordre en tant qu'organisateur pour la partie des militants ayant répondu à son appel. En revanche, personne d'autre ne s'est présenté aux forces de l'ordre en tant que leader des autres mouvements.

La Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) en charge de la sécurité de cet événement avait alors décidé d'organiser un dispositif de sécurité renforcé. Etaient sur place environ cinquante-cinq fonctionnaires de police de la DOPC, dont trois sections de compagnie d'intervention et une douzaine de fonctionnaires de police en civil faisant partie d'une brigade d'information de la voie publique.

Le responsable de ces effectifs était le commissaire de police Y., lui-même sous l'autorité d'un commissaire divisionnaire, M. Z. Etaient également présents quinze fonctionnaires du service territorial du renseignement. Le commissaire Y. rendait compte des opérations à la salle d'Etat-Major de la DOPC et à la salle district qui dirigeait l'aspect tactique du dispositif. Le préfet des Hauts-de-Seine était sur place, à qui il était également rendu compte des opérations en temps réel.

Les forces de l'ordre ont observé que les groupes étaient disposés aux abords du lieu de la cérémonie, principalement au carrefour des rue Pierre Brossolette et de la Concorde où convergeait la majorité des manifestants. Le commissaire Y. a indiqué que d'autres manifestants ont été accompagnés à ce carrefour, ces derniers ayant la volonté de se rendre à la salle de la cérémonie.

Les objectifs du dispositif de sécurité, selon ses responsables, étaient, d'une part, d'empêcher que les manifestants ne pénètrent dans le lieu de la cérémonie et, d'autre part, de dégager les voies de circulation, en particulier pour assurer la sécurité du passage du cortège ministériel à ce carrefour.

Progressivement, entre 18H00 et 19H00, le dispositif de sécurité s'est renforcé. Les effectifs de fonctionnaires de police présents à l'angle ont alors mis en place un « piquetage », consistant à positionner un nombre plus conséquent d'effectifs en limite de trottoir afin de prévenir un envahissement de la chaussée. De fait, ce dispositif dissuadait tout mouvement des militants qui ne pouvaient s'éloigner sans solliciter les policiers présents. Face à ce durcissement, des manifestants ont témoigné leur bonne volonté en assurant aux forces de l'ordre leur intention de demeurer pacifiques et de ne pas s'approcher de l'espace Concorde où se tenait la cérémonie. Deux militants présents ont confirmé dans leurs témoignages écrits transmis au Défenseur des droits qu'ils ont réussi à quitter le rassemblement malgré l'injonction de policiers de le rejoindre.

D'après l'extrait des échanges radio produits par la Préfecture de police, à 19H23, alors qu'aucun débordement n'avait encore été observé, la décision a été prise d'« encager » les quelques soixante-dix manifestants, c'est-à-dire de procéder à un encerclement fermé, afin d'empêcher tout mouvement du rassemblement. Cet horaire correspondait à l'imminence du passage du cortège ministériel. En réaction, les manifestants ont appelé à la dislocation du rassemblement. Cette proposition a été refusée par les forces de l'ordre qui craignaient un subterfuge pour tenter de perturber le passage du cortège. Ce dernier est arrivé et est passé devant le rassemblement encerclé sans encombre.

Peu de temps après, un incident a été signalé au sein de l'espace Concorde, où des opposants au projet Notre-Dame des Landes perturbaient le déroulement de la cérémonie. Ces personnes ont été extraites de la salle puis conduites vers le rassemblement à l'angle des rues Pierre Brossolette et de la Concorde après un contrôle de leur identité, avant 20H00.

Selon la réclamante, à ce même moment, des militants, dont elle faisait partie, ont manifesté leur intention de quitter le rassemblement. Cette dernière explique qu'une réponse négative leur a été apportée. D'après le commissaire Y., il a été proposé aux manifestants d'organiser un déplacement groupé en direction de la station de métro Gabriel Péri. Du fait de l'opposition d'autres militants, la décision a été prise de maintenir l'« encagement » des manifestants jusqu'au départ du ministre en fin de cérémonie.

Finalement, le dispositif a été levé à 21H22, après le départ du ministre de l'Intérieur, soit trois heures après le début de l'encerclement et deux heures après le début de l'« encagement » en rangs serrés.

* *
*

La réclamante conteste le fait d'avoir été ainsi maintenue encerclée durant presque trois heures, sans aucune possibilité de quitter le rassemblement, alors que la manifestation était pacifique.

Technique de l'encagement

L'encagement, ou encore l'encercllement ou le confinement (*kettling* en anglais) est une tactique policière de contrôle des foules 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 ou de préserver la sécurité publique.

En tout état de cause, il n'existe aucun cadre légal et cadre d'emploi à cette forme de maîtrise de la foule.

Le commissaire Y. a expliqué aux agents du Défenseur des droits que la technique de l'« encagement » est fréquemment utilisée par les forces de l'ordre en charge de la sécurité lors de manifestations. Elle peut être mise en œuvre lors de rassemblements aux abords de lieux stratégiques ou en présence de personnalités importantes. Cela étant, elle est principalement utilisée pour maîtriser des groupes particulièrement agressifs, en vue d'interpellations.

Cette technique est donc une forme de coercition qui, par nature, est attentatoire aux libertés d'aller et venir et/ou à la liberté d'expression. Le recours à cette mesure doit alors être dûment justifié et proportionné au but recherché, à savoir d'éviter un trouble à l'ordre public.

- Droit comparé :

Au Danemark, à l'occasion du sommet européen sur le changement climatique, en 2009, les forces de l'ordre ont eu recours à l'encagement ou au « pincer movement », afin notamment d'isoler et arrêter un millier de manifestants dont certains avaient été identifiés comme étant des « Black blocks ». Cet événement a été porté devant les tribunaux et ces derniers ont reconnu l'existence d'un traitement inhumain et dégradant au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, dans les circonstances de l'espèce ; 905 personnes ont été maintenues, assises sur le sol les mains menottées en plein mois de décembre, durant 4 heures, sans eau ni nourriture, ni accès à des toilettes ou à du personnel médical¹.

Au Royaume-Uni, l'Association of Chief Police Officers, qui définit les pratiques policières, avalisait l'encercllement sans réserve². Or, en 2009, dans son rapport sur le Sommet du G20 à Londres la même année, l'inspecteur en chef des forces constabulaires pour Sa Majesté a recommandé de n'y recourir qu'avec modération, en cas de besoin³.

En 2011, dans un verdict sur le recours à cette tactique lors des manifestations au Sommet du G20 en 2009, la cour supérieure de justice du Royaume-Uni, division du Banc de la Reine⁴, a résumé les grands principes devant encadrer une pratique légale de l'encercllement dans ce pays :

1. « La police *peut* recourir à l'encercllement pour empêcher les atteintes à l'ordre public en sa présence, ou bien si elle a des motifs raisonnables de croire qu'une atteinte à l'ordre public est *imminente*.

¹Intervention de Mme Kirsten DYRMAN, Directrice de l'Autorité indépendante de la déontologie de la sécurité au Danemark, lors de la rencontre de l'IPCAN du 23 mars 2015: "And the Danish Court came to the conclusion that of course, the Danish police had been entitled to arrest the troublemakers, the young people dressed in black, but that there was not sufficient evidence that the rest of the large amount of protesters, that they would be found guilty of any offences. They were participating in a legal and lawful demonstration, and there was no reason to believe that they were a danger to public order or a danger to individuals or public safety."

²*Manual of Guidance on Keeping the Peace*, Association of Chief Police Officers, Royaume-Uni; HMIC, p. 44-45, cité dans le rapport de la Commission des plaintes du public contre la gendarmerie royale du Canada : enquête d'intérêt public sur la conduite de membres de la GRC lors des sommets du G8 et du G20 de 2010 : <http://www.securitepublique.gc.ca/lbrr/archives/cnmcs-plcng/cn32375-fra.pdf>

³*Manual of Guidance on Keeping the Peace*, Association of Chief Police Officers, Royaume-Uni; HMIC, p. 10-11, idem.

⁴*Moss et Mc Clure, R (demandeurs) c. Police of the Metropolis* [2011] EWHC 957 (Admin) (14 avril 2011).

2. L'imminence n'a rien d'un concept figé; elle dépend des circonstances. On peut qualifier d'imminente une atteinte à l'ordre public qui a de bonnes chances de se produire.
3. Tout recours à l'encerclement doit être nécessaire, raisonnable et proportionné.
4. Un encerclement peut être légal même s'il touche des gens qui n'allaient pas troubler activement l'ordre public. »

- Jurisprudence de la CEDH :

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.⁵ »

Dans une affaire rendue en 2012, la Cour a eu à apprécier la technique de l'encagement⁶. Dans cette affaire étaient examinées les circonstances dans lesquelles les requérants avaient été confinés à l'intérieur d'un cordon de police lors d'une manifestation dans le centre de Londres durant sept heures. Ces derniers dénonçaient une privation de liberté contraire à l'article 5 § 1 de la Conv. EDH.

La Cour a estimé dans un premier temps que les forces de police font face à de nouveaux défis et qu'elles développent pour y répondre de nouvelles techniques de maintien de l'ordre, parmi lesquelles s'inscrit notamment le « kettling ». Ajoutant que les dispositions de la Convention, en particulier l'article 5, ne sauraient s'interpréter de manière à empêcher la police de remplir ses devoirs de maintien de l'ordre et de protection du public, sous réserve qu'elle respecte le principe qui sous-tend l'article 5, à savoir la protection de l'individu contre l'arbitraire.

Dans cette affaire, la Cour a noté que la mesure a été imposée pour isoler et confiner « une foule nombreuse, dans des conditions instables et dangereuses ». Elle n'aperçoit « aucun motif de se démarquer de la conclusion du juge interne selon laquelle « la police n'avait pas eu d'autre choix, pour parer à un risque réel de dommages corporels et matériels graves, que d'imposer un cordon absolu » et que « la mise en place d'un cordon intégral était le moyen le moins intrusif et le plus efficace à utiliser dans les circonstances. »

De plus, la Cour a observé que la police avait tenté à plusieurs reprises de commencer une opération de dispersion contrôlée des personnes mais avait dû y renoncer en raison de comportements violents de personnes à l'intérieur et à l'extérieur du cordon. La Cour a alors estimé que les requérants ne pouvaient passer pour avoir été privés de leur liberté au sens de l'article 5 § 1 de la Conv. EDH. Toutefois, la Cour a souligné que cette conclusion était basée sur les faits spécifiques et exceptionnels de l'espèce. Selon elle, « si la mise en place et le maintien du cordon par la police n'avaient pas été nécessaires pour prévenir des atteintes graves aux personnes ou aux biens, la mesure aurait été d'un « genre » différent », et sa nature coercitive et restrictive » aurait pu suffire à la faire tomber dans le champ de l'article 5. »

Concernant les libertés d'expression et de réunion, la Cour a considéré que des ingérences à cette liberté « sont en principe justifiées pour la défense de l'ordre et la prévention du crime, ainsi que pour la protection des droits et des libertés d'autrui lorsque les manifestants se livrent à des actes de violence⁷. Compte tenu de l'importance de ces libertés dans une société démocratique, « les autorités nationales doivent se garder d'avoir recours à des mesures de contrôle des foules afin, directement ou indirectement, d'étouffer ou de décourager des mouvements de protestation. »⁸

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

⁶ CEDH, 15 mars 2012, n° 39692/09, 40713/09 et 41008/09, *Austin et autres c/ Royaume-Uni*.

⁷ CEDH, 24 mars 2011, Grande ch., n° 23458, *Giuliani et Gaggio c/ Italie*.

⁸ CEDH, *Austin et autres* précitée.

Objectifs du dispositif de sécurité et évaluation du trouble à l'ordre public

Concernant la présente espèce, le fait que la manifestation n'ait pas été déclarée a en effet rendu plus difficile pour les autorités l'organisation et la préparation du maintien de l'ordre public. Il est expliqué que selon les informations recueillies par les services de renseignement que l'évènement allait attirer des manifestants d'horizons et de motivations divers. Selon les forces de l'ordre, eu égard à la présence envisagée de certains mouvements connus pour être virulents, tel qu'un collectif contre l'aéroport Notre-Dame des Landes, il pesait un danger sur le bon déroulement de la cérémonie.

D'après le commissaire de police Y., la mise en place de ce dispositif d'encerclement à l'angle des rues Pierre Brossolette et de la Concorde était nécessaire étant donné le passage obligé du cortège ministériel par ce carrefour et la densité de la circulation routière.

En effet, le commissaire de police Y. a indiqué que, parmi les militants, certains semblaient persistants dans leur volonté de perturber la cérémonie. Ainsi les autres, malgré leur bonne foi, ont dû supporter cette contrainte de l'encerclement, décidée pour l'ensemble du rassemblement.

Le commissaire de police Y., lors de son audition devant les agents du Défenseur des droits a déploré que les militants de bonne foi ayant manifesté leur intention de quitter les lieux aient eu à subir la contrainte imposée par la virulence d'autres manifestants, que le nombre de policiers déployés ne permettait pas d'apporter une réponse adaptée aux différents profils de militants. Pourtant et contradictoirement, il a expliqué ensuite que si des manifestants avaient exprimé leur accord pour être dirigés vers le métro, il aurait ordonné qu'ils y soient conduits mais que tel n'a pas été le cas.

Mise en œuvre du dispositif

Une gradation dans la mise en œuvre du dispositif a été effectuée. Un piquetage a d'abord été mis en place, entre 18h et 18h30, duquel les personnes étaient libres de partir, selon le commissaire de police Y. . Ainsi, il déclare qu'entre quinze et trente personnes ont pu partir, après avoir signalé leur intention de partir aux forces de l'ordre.

A partir de 19h23 un blocage intégral a été effectif et personne à l'intérieur ne pouvait plus en sortir.

D'après le témoignage de la réclamante, ainsi que de plusieurs autres personnes, il n'y avait pas suffisamment de place à l'intérieur du cordon pour se déplacer, des personnes d'un certain âge ont manqué faire un malaise et les personnes n'avaient pas accès à des toilettes.

La réclamante regrette l'attitude froide voire hostile des fonctionnaires de police, une fois l'encerclement de la foule mis en place, notamment l'absence de dialogue. Elle déclare qu'à plusieurs reprises elle a demandé aux forces de l'ordre si elle pouvait partir, mais qu'un non lui a été opposé.

Le commissaire de police Y. a confirmé que des consignes sont habituellement données aux fonctionnaires de police afin de limiter tout échange avec les militants, la communication étant réservée aux donneurs d'ordres.

Cependant, l'effet d'un manque de communication a pu en l'espèce s'avérer délétère.

Concernant le processus de libération mis en place :

D'après le commissaire de police Y., il a été expliqué aux six, huit personnes qui semblaient être les leaders qu'il n'était pas question d'une dispersion tant que le cortège ministériel n'était pas passé. Il indique encore qu'aucune demande de départ à titre individuel ne lui a été remontée. Ce dernier craignait en effet que des départs groupés soient un subterfuge pour quitter le dispositif et aller perturber la cérémonie.

Après le passage du cortège, à 19h50, il a été proposé aux manifestants d'organiser un déplacement escorté jusqu'au métro, ce à quoi des manifestants ont répondu par la négative, certains expliquant qu'ils habitaient à côté et souhaitaient repartir librement à pied, d'autres expliquant qu'à un départ groupé, ils préféreraient rester sur place.

Ces déclarations sont en contradiction avec celles de la réclamante et des témoignages produits à l'appui de sa saisine mais, faute d'éléments complémentaires, il n'y a pas lieu de remettre en cause les explications du commissaire de police Y. Ainsi, bien que la méthode soit intrusive dans l'exercice de la liberté d'aller et venir ou d'expression des manifestants présents, il y a lieu de relever que ce dernier a tenu compte de la situation et tenté d'organiser une dispersion contrôlée.

Proportionnalité de la mesure

La mesure telle qu'elle a été mise en œuvre au regard des circonstances fait place à certaines interrogations, notamment si cette mesure était l'unique moyen et le plus efficace pour parer un éventuel trouble à l'ordre public.

La réclamante, Mme X., dénonce une mesure disproportionnée. Elle a déclaré que l'ambiance était calme et pacifique. Elle a décrit une population d'une moyenne d'âge avancée qui ne justifiait pas de telles mesures de contrainte. Elle a d'ailleurs précisé que certaines personnes encerclées avaient subi des malaises.

Par le choix de procéder à un encerclement des manifestants, une seule solution a été envisagée sans distinguer les situations hétérogènes. Le commissaire de police Y. a expliqué aux agents du Défenseur des droits cette décision par les velléités de certains, même si cela doit conduire à des victimes collatérales. En effet, une minorité virulente à l'intérieur de ce groupe a mis en échec la levée du dispositif.

D'après le responsable, c'est le comportement de certains manifestants qui se montraient de plus en plus virulents qui a conduit au durcissement du dispositif. Il n'apporte cependant aucune précision qui viendrait étayer cette déclaration. Il y a ainsi lieu de s'interroger si ce n'est pas en raison de cette restriction imposée que la situation est devenue de plus en plus tendue, voire anxiogène.

Le dispositif mis en place souffre donc d'une appréhension unilatérale de la situation, amalgamant les manifestants présentés par le commissaire de police Y. comme divers. A l'instar du raisonnement de la CEDH dans l'affaire précitée, le dispositif aurait pu s'avérer justifié pour des individus virulents, dont la présence est tout à fait plausible comme l'affirme M.Y., bien que cela ne ressorte pas des pièces transmises par la Direction générale de la police nationale. Selon ces documents, aucun individu virulent n'a été détecté ni signalé au sein du rassemblement, si l'on distingue les seize personnes identifiées comme des opposants au projet Notre-Dame des Landes qui se trouvaient non dans le rassemblement mais sur le lieu de la cérémonie. En revanche, le traitement des autres manifestants, perçus comme calmes et âgés, aurait dû être différencié et en adéquation avec leur comportement.

D'ailleurs, au moment où a été prise la décision de durcir le dispositif et de le transformer en encerclement complet, soit à 19H23, aucun débordement ou risque n'avait été décelé selon l'extrait de la feuille de trafic radio.

Au contraire, le commissaire Y. se félicite de l'absence de perturbation pendant cet évènement. Il invoque à cet égard le choix de cette mesure de contrainte. En effet, M. Y. avançait que sans cet encagement des manifestants, les policiers auraient dû recourir à la contrainte pour dégager la chaussée. Pour autant des personnes se situant dans le lieu de la cérémonie et non avec le reste du rassemblement avaient bien été repérées et distinguées et les perturbations qu'elles ont causées ne peuvent être imputées au rassemblement.

Plus spécifiquement, la question de la proportionnalité de la contrainte imposée aux personnes présentes doit être examinée sous l'angle de sa durée, puisque l'encerclement a duré presque trois heures. Le dispositif a été maintenu jusqu'au départ du ministre de l'intérieur après 21H19. Selon M. Y., le laps de temps entre l'arrivée et le départ du ministre était trop court pour organiser la dispersion des manifestants. Il invoque les conséquences qu'ont engendrées les perturbateurs dans la salle, qui n'ont pas laissé de répit aux fonctionnaires de police.

Il y a lieu de constater des contradictions entre les déclarations du commissaire de police et celles de la réclamante et des témoignages produits à l'appui de la saisine, notamment sur la virulence de certains manifestants, sur les refus de quitter le dispositif et sur la question de l'agressivité des forces de l'ordre.

Dans les faits dont est saisi le Défenseur des droits, la situation ne laissait présager aucun risque d'atteinte grave aux personnes ou aux biens et il n'est pas avéré que des manifestants étaient violents ou virulents, contrairement aux faits de l'affaire *Austin et autres* jugée par la CEDH. S'agissant des critères pour apprécier l'encerclement mis en œuvre, cette mesure litigieuse a été coercitive, a duré presque trois heures et a causé un grand inconfort chez les personnes ainsi retenues, dont la moyenne d'âge était avancée.

Le Défenseur des droits regrette que le responsable du dispositif n'ait pas été tenu informé des complications subies par certaines personnes. Il constate que ce dernier a néanmoins observé une gradation dans la mise en place du dispositif et proposé à certains manifestants d'organiser un départ, certes dans des conditions strictes.

En conséquence, si le Défenseur des droits peut comprendre les impératifs de sûreté exigés par pareille cérémonie en la présence du ministre de l'Intérieur, 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.

En raison de cette disproportion et de l'atteinte portée aux libertés par une telle mesure coercitive, il 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 et qu'il lui communique les suites données à cette recommandation dans les trois mois suivant la présente décision.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

LE DÉFENSEUR DES DROITS
CABINET

12 JUL. 2016

DEFENSEUR DES DROITS
Service courrier
Reçu le

12 JUL. 2016

Paris, le 07 JUL. 2016

*Le Préfet,
Directeur du Cabinet*

Monsieur le Défenseur des droits,

Par courrier (réf. : 13-001147/DS) du 3 juin 2015, vous avez fait part au ministre de l'intérieur de votre décision donnant lieu à recommandation adoptée à la suite de la réclamation de Mme relative aux circonstances dans lesquelles des policiers ont encerclé et contenu des manifestants lors d'un rassemblement le 28 janvier 2013 à Asnières-sur-Seine (Hauts-de-Seine).

Je note que si vous ne relevez pas de manquement à la déontologie dans ce dossier, vous considérez toutefois que le dispositif improprement qualifié « d'encagement » mis en place à l'occasion de cette manifestation était disproportionné eu égard au comportement des manifestants. Dès lors, vous recommandez qu'une réflexion soit engagée afin que soit défini un cadre d'emploi sur les conditions et les modalités du recours à cette technique de maîtrise des foules.

Un dispositif de sécurité renforcé a été mis en place de manière graduée afin d'empêcher les manifestants de pénétrer dans le lieu où se trouvait le ministre et ce n'est qu'à raison des risques de débordement précédant le passage du cortège ministériel qu'une décision d'encerclement des 70 manifestants a été prise pour en garantir la sécurité.

Par ailleurs, les manifestants ont eu la possibilité de quitter l'espace de confinement à condition d'être accompagnés groupés jusqu'à la station de métro, comme cela leur a été proposé à plusieurs reprises, ce que seuls une vingtaine d'entre eux a accepté.

*Monsieur Jacques TOUBON
Défenseur des droits
7, rue Saint-Florentin
75 049 PARIS CEDEX 08*

Cette manoeuvre était nécessaire et proportionnée compte tenu de la méconnaissance des intentions réelles des manifestants, qui s'étaient rassemblés sans déclaration préalable et parmi lesquels se trouvaient des opposants virulents à l'action du Gouvernement.

Elle a permis de contrôler en permanence les manifestants et a constitué, dans le cas d'espèce, le moyen le plus approprié pour éviter tout débordement ou incident, même si la cérémonie a été perturbée par plusieurs individus qui en ont été expulsés par le service de sécurité.

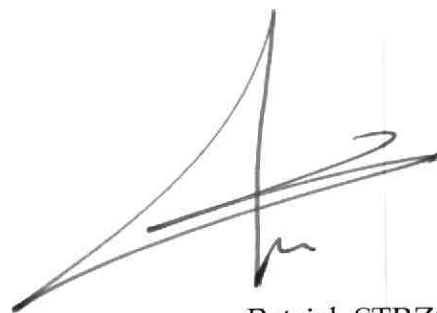
Cette manoeuvre constitue une technique de gestion de l'ordre public rodée qui répond à des impératifs de sécurité et de maintien ou de rétablissement de l'ordre. Elle s'exécute dans le respect des règles de droit et sous le contrôle de l'autorité judiciaire lorsqu'elle conduit à des actes de procédure pénale.

J'ajoute que le préfet de police de Paris vient d'adresser à ses services une note d'instructions sur le traitement judiciaire du maintien de l'ordre établie à la suite d'une réflexion menée avec le parquet de Paris. Elle fixe les conditions et les modalités des deux schémas d'interpellations définis en distinguant, d'une part, les arrestations ciblées, circonstanciées et appuyées par des preuves matérielles, d'individus auteurs de délit en vue de leur placement en garde à vue et, d'autre part, le contrôle d'identité de personnes retenues sur une zone délimitée à l'occasion de manoeuvres destinées à rétablir l'ordre public. Dans ce second cas, si le contrôle hors du lieu de la manifestation est rendu nécessaire pour garantir la sécurité des intéressés et mettre fin, durablement, au trouble à l'ordre public, ce contrôle peut être délocalisé sur décision de l'autorité civile, le délai des opérations étant déterminé et validé par le parquet territorialement compétent.

Dans ces conditions, votre recommandation tendant à ce que soit engagée une réflexion sur la manoeuvre improprement dénommée "technique de l'encagement" me semble d'ores et déjà satisfaite.

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.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'A' shape with a horizontal line crossing it, and a smaller, more complex mark below it.

Patrick STRZODA