

Paris, le 5 avril 2024

Décision du Défenseur des droits n° 2024-026

La Défenseure 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 la sécurité intérieure ;

Vu le code général de la fonction publique ;

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;

Saisie par l'association X des circonstances dans lesquelles des personnes ont été évacuées du terrain qu'elles occupaient à B, au parc A, les 3 et 4 juin 2021 ;

Après avoir sollicité des informations auprès du préfet du département et de la préfecture de police de C sur le cadre juridique de cette intervention et son déroulement ;

En l'absence de réponse et d'explication de la part du préfet du département en charge des activités de sécurité sur ce territoire et au regard des explications apportées par le chef de la circonscription de sécurité de proximité de B ;

Constate qu'une décision de justice ordonnant l'expulsion des occupants du terrain situé dans le parc A a été rendue, le 9 avril 2021, par le tribunal judiciaire de B, tout en accordant un délai aux occupants pour libérer les lieux, fixé au 30 octobre 2021 ;

Constate dès lors qu'à la date du 3 juin 2021, le préfet, représentant de l'Etat dans le département, ne pouvait pas accorder le concours de la force publique au propriétaire du terrain (la SNCF) pour faire évacuer les occupants et que la décision de faire intervenir la force publique pour expulser les personnes installées dans le parc A était dépourvue de base légale et méconnaissait une décision de justice ;

.../...

Recommande ainsi au ministre de l'intérieur de rappeler au préfet les obligations inhérentes à ses fonctions ;

Lui recommande également de rappeler au commissaire Z qu'au regard de sa position hiérarchique et des responsabilités inhérentes à ses fonctions, il lui appartenait de vérifier la légalité des ordres qu'il a donnés avant de faire intervenir ses effectifs ;

Constate, au regard des versions contradictoires et faute d'éléments objectifs, qu'il ne peut être établi que les fonctionnaires de police ont fait usage de la force contre les personnes ou leurs biens lors de leurs interventions sur leur lieu de vie ;

Constate que les contrôles d'identité menés auprès des personnes installées dans le parc A n'avaient pas pour seule vocation de contrôler la régularité de leur séjour, mais bien de rechercher si elles avaient commis des infractions, comme le précisaient les réquisitions du procureur de la République ;

Rappelle qu'en application des articles 20 et 21 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, les personnes physiques ou morales mises en cause sont tenues de communiquer au Défenseur des droits, sur sa demande, toute information utile à l'exercice de sa mission.

Conformément à l'article 25 de, la Défenseure 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 décision.

Claire HÉDON

Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Faits

1. L'association X a recueilli des témoignages de personnes exilées installées dans le parc A à B qui rapportent que, les 3 et 4 juin 2021, des fonctionnaires de police se sont présentés sur leur lieu de vie et leur ont demandé de partir. 24 personnes exilées vivaient alors sur ce campement.
2. Certains occupants ont rapporté qu'ils avaient subi des intimidations et des violences physiques de la part des fonctionnaires de police et ont dénoncé des dommages matériels (bidons d'eau renversés, fils à linge coupés...).
3. Les personnes installées dans le parc ont tenté de présenter aux policiers une ordonnance du tribunal judiciaire de B, en date du 9 avril 2021, qui, tout en constatant l'occupation illégale du terrain (appartenant à la SNCF), prévoyait que : « *alors que les défendeurs sont de jeunes migrants, âgés de 19 à 36 ans, dont l'instruction des demandes d'asile est en cours, et que leurs difficultés à trouver un logement et quitter les lieux litigieux est aggravée par la situation sanitaire exceptionnelle liée à l'épidémie de Covid-19, il y a lieu de faire application des articles L. 412-3 et L. 412-4 du code des procédures civiles d'exécution et d'accorder à ces derniers un délai supplémentaire qui expirera le 30 octobre 2021 pour libérer les lieux* ».
4. Une équipe de X a déposé une copie de la décision au commissariat de B le 3 juin 2021 à 23h55. Selon l'association, le policier qui les a reçus a indiqué que les agents agissaient sur ordre du préfet et n'était pas en mesure d'apporter d'explications sur cette intervention.
5. Le lendemain matin, à 9h20, l'association a de nouveau appelé le commissariat pour s'assurer de la prise en compte de l'ordonnance du tribunal judiciaire.
6. Malgré ces démarches, des policiers se sont à nouveau présentés sur le campement le 4 juin 2021 vers 10h et ont demandé aux 9 personnes restantes de quitter les lieux.
7. Finalement, à 11h00, le chef de la circonscription de sécurité de proximité de B, le commissaire général Z, a contacté les bénévoles de X pour confirmer qu'il avait pris en compte l'ordonnance en référé du 9 avril 2021 et a certifié que les personnes installées sur le campement du parc A de B ne seraient pas expulsées avant le 30 octobre 2021.
8. Dans l'après-midi du 4 juin 2021, alors qu'une équipe de X s'entretenait avec les personnes qui étaient restées sur le campement, trois policiers sont venus sur le site et ont assuré aux personnes présentes et à l'association qu'ils avaient reçu pour consigne de ne pas, finalement, expulser les personnes et qu'ils devaient simplement vérifier si des personnes exilées étaient toujours présentes et sécuriser les lieux.

Mesures d'instruction du Défenseur des droits

9. Le Défenseur des droits a sollicité des informations sur le cadre d'intervention des fonctionnaires de police auprès du préfet de police de C.
10. En réponse, le préfet de police de C a transmis un rapport du commissaire général Z, daté du 13 août 2021, dans lequel il précise avoir reçu pour instruction de procéder à un contrôle des personnes vivant dans le campement du parc A, « *afin de vérifier leur situation administrative et de les inviter à quitter les lieux* ».
11. Le commissaire indique qu'il n'était pas informé de la procédure devant le tribunal judiciaire de B et qu'il n'a eu connaissance de l'ordonnance de référé du 9 avril 2021 que le 4 juin dans la matinée. Il explique avoir aussitôt demandé à ses effectifs de cesser leur intervention sur le campement.
12. Dans un deuxième rapport, en date du 2 juin 2022, le commissaire Z précise que les instructions, visant à contrôler les personnes installées et à leur faire quitter les lieux, lui ont été transmises par le directeur territorial de la sécurité de proximité de D (à la retraite depuis le 1^{er} octobre 2021), qui a lui-même reçu des consignes orales du préfet du département. Le commissaire ajoute qu'il n'était pas présent au moment où ces consignes ont été transmises et qu'il ne peut donc pas en rendre compte.
13. Outre ces explications, le commissaire Z a transmis la copie des réquisitions du procureur de la République sur la base desquelles les fonctionnaires de police ont contrôlé les personnes installées dans le parc A.
14. Par courriers des 13 mai et 7 novembre 2022, le Défenseur des droits a demandé à M. Y, préfet de D au moment des faits (devenu préfet d'une région au moment de l'instruction), de préciser notamment les consignes qu'il avait transmises au directeur territorial de la sécurité de proximité de D. M. Y n'a pas répondu aux sollicitations du Défenseur des droits.
15. Le 24 juillet 2023, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au commissaire Z, par l'intermédiaire du préfet de police de C et au préfet, les informant des manquements déontologiques qui pourraient être relevés et les invitant à présenter leurs éventuelles observations.
16. M. Y n'a pas répondu à cette note récapitulative.
17. Le commissaire Z, dans un rapport du 8 août 2023, a indiqué qu'aucune expulsion n'avait été réalisée et que les policiers avaient uniquement rappelé aux personnes installées qu'elles n'avaient pas vocation à rester sur ce site. Il a également expliqué avoir procédé aux contrôles d'identité de ces personnes, non seulement pour vérifier leur situation administrative comme l'avait demandé sa hiérarchie, mais surtout pour vérifier si elles n'avaient pas commis d'infractions pénales et qu'elles ne faisaient pas l'objet de fiches de recherches judiciaires.
18. A cet égard, le Défenseur des droits a sollicité la transmission des éventuelles séquences de consultation du fichier des personnes recherchées (FPR) par les agents intervenants. Les informations transmises confirment que les policiers qui sont intervenus le 3 juin 2021 ont vérifié dans le FPR les identités des personnes installées sur le campement.

Analyse

1) Sur la décision de faire évacuer le campement

- Le cadre juridique

Les obligations déontologiques des préfets et la compétence du Défenseur des droits

19. En vertu de l'article 71-1 de la Constitution, le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.
20. La loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 prévoit en son article 4 que le Défenseur des droits est chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public, ainsi que de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.
21. S'agissant de cette dernière disposition, il convient de préciser que la compétence du Défenseur des droits se fonde non pas sur un critère organique (une liste de catégories d'acteurs) mais sur un critère matériel (l'exercice d'activités de sécurité sur le territoire de la République).
22. Le Défenseur des droits peut donc relever tout manquement d'un préfet à ses obligations déontologiques lorsqu'il exerce ses prérogatives en matière de sécurité.
23. Les obligations professionnelles des préfets sont notamment définies par la Constitution, le code général de la fonction publique et le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.
24. Le respect de la loi, qui garantit les droits et les libertés des personnes qui vivent sur le territoire français, constitue une des principales missions du préfet et, *a fortiori*, une obligation professionnelle à laquelle il est lui-même assujéti, en outre quand il exerce une activité de sécurité. Le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution prévoit en effet que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Les obligations déontologiques des fonctionnaires de police

25. Le code de déontologie des fonctionnaires de police figure aux articles R. 434-1 à R. 434-33 du code de la sécurité intérieure (CSI).
26. Parmi ces dispositions, l'article R. 434-2 du code précise que les fonctionnaires de police « *ont pour mission d'assurer la défense des institutions et des intérêts nationaux, le respect des lois, le maintien de la paix et de l'ordre publics, la protection des personnes et des biens* ». La première des obligations des fonctionnaires de police est ainsi de faire respecter la loi et d'agir dans le respect de la loi.

27. S'agissant des fonctionnaires qui exercent une autorité hiérarchique, l'article R. 434-4 du code dispose que « *l'autorité investie du pouvoir hiérarchique prend des décisions, donne des ordres et les fait appliquer. Elle veille à ce que ses instructions soient précises et apporte à ceux qui sont chargés de les exécuter toutes informations pertinentes nécessaires à leur compréhension. L'autorité hiérarchique assume la responsabilité des ordres donnés* ».

Les dispositions juridiques relatives aux expulsions avec le concours de la force publique

28. La décision de prêter le concours de la force publique lors d'une expulsion est encadrée et ne peut être accordée que dans des cadres définis et prévus par la loi.
29. Une procédure civile d'expulsion permet l'intervention des forces de l'ordre pour faire évacuer un lieu occupé sans droit ni titre. L'Etat est ainsi tenu de prêter le concours de la force publique à l'exécution d'une décision de justice, en application de l'article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution, dès lors que le jugement reconnaît l'occupation illicite du lieu et ordonne l'expulsion des occupants, au besoin avec le concours de la force publique (article L. 411-1 du même code).
30. Outre cette procédure civile d'expulsion, des procédures administratives peuvent justifier la demande d'un préfet de département de faire évacuer un terrain avec le concours de la force publique. Le préfet dispose en effet de la possibilité d'accorder le concours de la force publique pour faire évacuer un lieu occupé sans droit ni titre en cas de péril pour les occupants, ou en cas d'introduction et de maintien dans le domicile à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte. Ce dernier cadre, prévu par l'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, suppose des démarches préalables de la part du propriétaire du terrain (dépôt de plainte, preuve que le lieu est utilisé comme domicile, constat de l'occupation illicite par un officier de police judiciaire) et de la part du préfet (mise en demeure, respect d'un délai d'exécution de 24 heures minimum).

• Les évacuations menées les 3 et 4 juin 2021 au parc A

31. Dans le dernier rapport qu'il a adressé au Défenseur des droits, le commissaire Z explique « *qu'aucune expulsion n'a été réalisée à l'occasion de cette opération. (...) Il a été rappelé aux personnes contrôlées qu'elles occupaient illégalement un terrain et qu'elles n'avaient pas vocation à y rester* ». Le commissaire précise que ses effectifs n'ont pas fait usage de la force envers les occupants installés sur le campement.
32. En l'espèce, plusieurs éléments viennent pourtant confirmer que les fonctionnaires de police sont intervenus, les 3 et 4 juin 2021, dans le but de faire évacuer le lieu de vie des personnes installées dans le parc A.
33. En premier lieu, dans son rapport du 13 août 2021 adressé au Défenseur des droits, le commissaire Z précise lui-même : « *j'ai reçu pour instruction de procéder à un contrôle de ces personnes afin de vérifier leur situation administrative et de les inviter à quitter les lieux* », « *une fois notre contrôle terminé, les migrants présents ont quitté les lieux sans qu'aucune coercition n'ait été exercée à leur encontre* », « *les effectifs intervenants ont demandé aux migrants de quitter les lieux* ».

34. En second lieu, l'équipe de X qui se trouvait sur le campement le 4 juin 2021 a enregistré sa conversation avec les trois policiers qui se sont présentés, vers 15h. Il ressort de cet enregistrement qu'un policier a déclaré « *on a eu pour instruction de virer tout le monde et après, on nous a dit qu'ils avaient l'autorisation [de rester]* ». Un autre policier a confirmé : « *on nous a dit de les faire partir. Nous, on a dégagé tout le monde, ils étaient une dizaine ... Après, on nous a dit non, finalement faut pas ... voilà apparemment ils ont une autorisation* ». Un troisième policier a expliqué : « *moi, on me dit d'expulser, je le fais, je fais mon travail, je suis gardien de la paix* ».
35. Il semble donc établi que les fonctionnaires de police sont intervenus pour évacuer les personnes installées dans le parc A. Cet élément étant établi, le Défenseur des droits a vérifié le fondement juridique de cette intervention.
36. Comme rappelé précédemment, une décision de justice ordonnant l'expulsion des occupants du terrain situé dans le parc A a été rendue, le 9 avril 2021, par le tribunal judiciaire de B, et le juge a prévu que l'expulsion pouvait être conduite avec le concours de la force publique. Néanmoins, l'ordonnance a également prévu une suspension de l'expulsion, en accordant un délai aux occupants pour libérer les lieux, fixé au 30 octobre 2021.
37. Dès lors, à la date du 3 juin 2021, le préfet, représentant de l'Etat dans le département, ne pouvait pas accorder le concours de la force publique au propriétaire du terrain (la SNCF) pour faire évacuer les occupants.
38. La décision du préfet de D de faire évacuer le terrain occupé dans le parc A ne reposait pas davantage sur une des procédures administratives précitées. Les personnes installées sur le terrain, depuis plusieurs mois, ne se trouvaient pas dans une situation de péril justifiant une intervention urgente. De même, la situation ne relevait pas de l'article 38 de la loi du 5 mars 2007 précité et, d'ailleurs, aucune des démarches préalables obligatoires pour prêter le concours de la force publique dans ce cadre n'avait été accomplies.
39. Dans ces conditions, il apparaît que la décision de faire intervenir la force publique pour expulser les personnes installées dans le parc A était dépourvue de base légale et méconnaissait une décision de justice qui, tout en constatant l'occupation illégale de ce terrain privé, accordait un délai aux occupants pour quitter les lieux

- **Les personnes responsables des évacuations litigieuses**

40. Dans les explications transmises au Défenseur des droits, le commissaire Z indique que c'est le préfet du département qui a informé le commissariat de B de la présence de personnes exilées dans le parc A et qui a transmis au directeur territorial des instructions tendant à faire évacuer le terrain.
41. De même, les membres de X qui ont échangé avec les policiers au moment des faits attestent que les policiers ont affirmé agir sur ordre du préfet.

42. S'agissant du département D, l'article L. 122-2 du code de la sécurité intérieure prévoit que le préfet de police de C a la charge de l'ordre public. Par un arrêté n° 2019-00394 du 24 avril 2019, le préfet de D, M. Y, a reçu une délégation permanente « *à l'effet de signer, au nom du préfet de police, tous actes, arrêtés et décisions et prendre toutes mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser les atteintes à la sécurité des personnes et des biens ainsi que les troubles à l'ordre public dans le département D, à l'exclusion de ceux relatifs aux rassemblements et manifestations qui affectent également l'ordre public dans un autre département* ».
43. En dépit de l'obligation de répondre aux sollicitations du Défenseur des droits, prévue par les articles 18¹ et 20² de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le préfet de département alors en fonction, M. y, n'a pas produit d'explication, ni pour contester le fait d'avoir ordonné l'évacuation du parc, ni pour préciser les éventuelles instructions qu'il avait données aux services de police.
44. Dans ces conditions, la Défenseure des droits considère qu'en ordonnant l'évacuation du campement installé dans le parc A, en l'absence de tout fondement juridique et en violation d'une décision de justice, dont il avait nécessairement connaissance, le préfet a commis un manquement à ses obligations professionnelles, particulièrement à celle d'agir dans le respect de la loi. La Défenseure des droits recommande donc au ministre de l'intérieur de rappeler au préfet les obligations inhérentes à ses fonctions.
45. Au-delà de la responsabilité du préfet, la responsabilité du commissaire Z peut également être engagée, quand bien même il explique avoir agi sur les ordres de sa hiérarchie et, notamment, du préfet, et ne pas avoir été informé de l'ordonnance du tribunal judiciaire accordant un délai aux personnes installées pour quitter le terrain.
46. En effet, au regard de sa position hiérarchique et des responsabilités inhérentes à ses fonctions, le Défenseur des droits considère qu'il lui appartenait de vérifier la légalité des ordres qu'il a donnés avant de faire intervenir ses effectifs. En l'espèce, le commissaire Z a demandé à ses agents de faire évacuer le campement installé dans le parc A sans s'assurer de l'identité du propriétaire du terrain, ni de l'existence de procédures en cours et donc, de la légalité d'une telle intervention. La vérification de ces éléments d'information aurait permis de constater qu'une ordonnance du tribunal judiciaire de B accordait un délai aux personnes pour quitter leur lieu de vie. En mettant à exécution l'ordre du préfet, sans s'interroger sur son absence de base légale, le commissaire Z a manqué aux obligations définies aux articles R. 434-2 et R. 434-4 du CSI. En conséquence, la Défenseure des droits recommande au ministre de rappeler ces obligations au commissaire Z.

2) Sur le déroulement de l'opération d'évacuation

47. En application de l'article R. 434-18 du CSI, le policier emploie la force dans le cadre fixé par la loi, seulement lorsque c'est nécessaire et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace. Au-delà des violences physiques, la destruction et la dégradation des biens matériels peuvent également révéler un usage de la force.

¹ L'article 18 dispose que « *Le Défenseur des droits peut demander des explications à toute personne physique ou morale mise en cause devant lui. (...) Les personnes physiques ou morales mises en cause doivent faciliter l'accomplissement de sa mission* ».

² L'article 20 dispose que « *Les personnes physiques ou morales mises en cause communiquent au Défenseur des droits, sur sa demande motivée, toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission* ».

48. Les bénévoles de X qui ont saisi le Défenseur des droits ont reçu les témoignages oraux de personnes installées sur le campement qui disent avoir subi des coups de pied de la part de policiers lors de leurs interventions. Les bénévoles ont également transmis au Défenseur des droits des photographies qui montrent un fil à linge coupé et des vêtements au sol, des bidons renversés, une porte de douche cassée, de la nourriture renversée au sol, un abri de tente cassé.
49. Interrogés sur ces griefs, les policiers nient tout usage de la force lors de leurs interventions. Lors de leur échange avec les équipe de X, des policiers ont évoqué la possibilité que des actes de vandalisme aient été commis par des personnes tierces, qui habitaient près du campement.
50. En l'état, au regard des versions contradictoires rapportées au Défenseur des droits, et faute d'éléments objectifs, il ne peut être établi que les fonctionnaires de police ont fait usage de la force contre les personnes ou leurs biens.
51. C'est pourquoi, aucun manquement aux dispositions de l'article R. 434-18 du code de la sécurité intérieure ne peut être retenu.

3) Sur les contrôles d'identité réalisés auprès des personnes installées sur le campement

52. Dans ses explications au Défenseur des droits, le commissaire Z indique avoir procédé au contrôle de l'identité des personnes installées dans le parc A, le 3 juin dans l'après-midi, non seulement pour vérifier la situation administrative des personnes installées, mais surtout pour vérifier qu'elles ne figuraient pas au FPR à la suite de la commission d'une infraction. Il a ainsi sollicité, et obtenu, des réquisitions auprès du procureur de la République pour effectuer des contrôles les 3 et 4 juin 2021 entre 15h et 19h au parc A, pour rechercher les auteurs de faits de vols et de recels de vols.
53. Dès lors que les contrôles d'identité ne peuvent pas être utilisés aux seules fins de vérifier la régularité du séjour des personnes³, le Défenseur des droits a sollicité des éléments pour vérifier que les contrôles d'identité avaient bien une visée judiciaire.
54. En l'espèce, les traces de consultation du FPR permettent de confirmer que les contrôles d'identité menés le 3 juin 2021 avaient, au moins en partie, vocation à identifier d'éventuels auteurs d'infraction, comme le précisaient les réquisitions.
55. A cet égard, le Défenseur des droits ne relève pas de manquements déontologiques de la part des fonctionnaires de police.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2016-606/607 QPC, 24 janvier 2017.