

Paris, le 2 avril 2019

Décision du Défenseur des droits n° 2019-090

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 la Constitution française du 4 octobre 1958 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale ;

Après avoir été saisi de plusieurs ordres, consignes et mentions de service émanant du commissariat de sécurité publique (CSP) de l'arrondissement X. de Paris, entre 2012 et 2018, qui laisseraient présumer, dans cette circonscription, que des interventions par la brigade de police secours et de protection (BPSP) seraient discriminatoires ;

Après avoir pris connaissance des explications apportées par les commissaires de police commandant successivement le commissariat depuis juin 2014 et par la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) sous l'autorité de laquelle sont placés les commissariats de police parisiens ;

Après consultation du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité, et du collège compétent en matière de déontologie dans le domaine de la sécurité ;

- Constate que :

- des ordres et consignes discriminatoires enjoignant de procéder, à des contrôles d'identité de « bandes de noirs et nord-africains » dans un secteur défini, et à des évictions systématiques de « SDF et de ROMS » ont été diffusés sur tout l'arrondissement ;

- les évictions systématiques des « SDF et des ROMS » seraient justifiées par un impératif sécuritaire et la mise à l'abri des personnes vulnérables, en l'absence néanmoins de constats de comportements individuels préjudiciables, en l'absence de cadre juridique précis et en l'absence de toute information sur la prise en charge réelle des personnes se trouvant dans la rue et ainsi évacuées ;

- malgré le retrait des consignes litigieuses, la pratique des évictions des personnes d'origine rom en raison de leur seule appartenance à cette population a été observée dans deux commissariats de zones touristiques et, en tout état de cause, semble persistante et assumée par la DSPAP comme utile à la lutte contre la délinquance ;

- Considère que :

- une telle pratique par les forces de l'ordre repose sur un profilage de personnes sur des critères exclusivement liés à ce qu'elles sont : leur apparence physique, leur origine, leur appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race, ou leur particulière vulnérabilité économique, profilage racial et social contraire aux normes prohibant les discriminations et à l'obligation déontologique d'impartialité et de non-discrimination qui s'impose aux fonctionnaires de police ;

- en obéissant à ces consignes qui ont eu cours depuis 2012, les fonctionnaires de police de la BPSP ont exécuté des ordres manifestement illégaux ;

- cette pratique est susceptible d'engager la responsabilité du Préfet de police de Paris ;

- Recommande :

- à la Garde des sceaux, ministre de la Justice, de tirer toutes les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 24 janvier 2017 et d'intégrer dans la rédaction de l'article 78-2 du code de procédure pénale que « les contrôles ne doivent pas être fondés sur les critères de discrimination énoncés à l'article 225-1 du code pénal » ;

- au ministre de l'Intérieur de sensibiliser les fonctionnaires de police du commissariat de l'arrondissement X. de Paris aux critères légaux de discrimination et aux stéréotypes pouvant conduire directement ou indirectement à des pratiques discriminatoires afin qu'ils puissent les reconnaître, et les dénoncer lorsqu'ils les rencontrent ;

- Demande au ministre de l'Intérieur, en application de l'article 18 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, de saisir l'Inspection générale de la police nationale et l'Inspection générale des affaires sociales afin de réaliser conjointement une inspection de l'ensemble des commissariats parisiens du ressort de la préfecture de police de Paris, pour évaluer l'étendue des pratiques d'éviction discriminatoires et leur impact sur les personnes en situation d'itinérance.

Conformément aux articles 18 et 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits adresse cette décision conjointement à la Garde des sceaux, ministre de la Justice, au ministre de l'Intérieur et au Préfet de police de Paris, qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître les suites qu'ils donneront à ces recommandations ainsi qu'à la mission d'inspection engagée à ce titre.

Il adresse enfin cette décision, pour information, à la ministre des Solidarités et de la Santé, à la maire de Paris et au procureur de la République de Paris.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

FAITS

Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs ordres, consignes et mentions de service émanant du commissariat de sécurité publique (CSP) de l'arrondissement X. de Paris, entre 2012 et 2018. En l'état, ceux-ci laisseraient présumer des interventions de police dans la circonscription de cet arrondissement qui seraient discriminatoires.

Dans un premier temps, l'ordre litigieux concerne un message électronique adressé aux patrouilles de police le 25 septembre 2012 s'agissant de contrôles d'identité à effectuer sur un quai auprès de « bandes de noirs et NA qui traînent sur X., c'est visible...on peut les taper au contrôle, prendre les descriptions et identités, ce serait un plus pour les éventuelles procédures ultérieures ».

Dans un deuxième temps, cela concerne un message électronique en date du 28 septembre 2012 relatif aux objectifs de la semaine 40 adressé à la brigade de police secours et de protection (BPSP), concernant les « missions habituelles : éviction des « Roms » et des « SDF » sur l'ensemble de l'arrondissement ».

Des messages similaires ont également été envoyés en 2013. Ils concernent les objectifs de la semaine du 30 mai au 9 juin 2013, parmi lesquels « *l'éviction des SDF et Roms » sur l'ensemble de l'arrondissement (porter une attention toute particulière à un éventuel retour des deux sœurs XXX) », ou encore les objectifs de la semaine du 7 au 15 septembre 2013 qui rappellent les « missions prioritaires : éviction systématique des SDF et des Roms sur l'ensemble de l'arrondissement. Aucune tolérance de jour comme de nuit » ainsi que, dans le même document, l'importance, pour les effectifs de nuit, de « rédiger une GE [gestion d'événement] ou une mention avec le nombre de « SDF et de « Roms » évincés en précisant le lieu pour chaque vacation et ce, de manière permanente ».*

Dans un troisième temps, cela concerne l'exécution de missions par la rédaction de mentions de service (main courante informatisée), rédigées par la BPSP à l'issue des patrouilles du 7 mai 2016 et du 20 janvier 2017 dans les différents quartiers de l'arrondissement X. de Paris où le gardien de la paix rédacteur doit indiquer, selon la trame du document, le nombre de SDF évincés, le nombre de Roms évincés, et le lieu de l'éviction, sous l'item « lutte contre : - présence de SDF ; ROMS ; portraitistes ». Dans la rubrique « observations utiles », sont également précisées les interventions au cours desquelles des ROM et des SDF ont été évincés.

Faisant suite à la demande d'explications du Défenseur des droits, la commissaire de police commandant le CSP depuis septembre 2017 a initialement évoqué des maladroites de rédaction.

Elle précise que de telles mentions visent avant tout à attirer l'attention des policiers sur des occupations illicites de la voie publique suite à de multiples saisines de requérants, soucieux de la protection des mineurs et sans aucune volonté de stigmatisation d'une population donnée.

Si le libellé de telles consignes est susceptible d'être interprété comme discriminatoire, il n'aurait plus cours depuis son arrivée, « *de telles consignes étant déclarées nulles et non avenues ».*

Le Défenseur des droits a ensuite été destinataire d'une mention de service du 1^{er} décembre 2017 indiquant « *éviction des SDF et des Roms : 00* », et d'une main courante du 15 janvier 2018 similaire en reprenant dans une rubrique « *éviction des SDF et des ROMS* » comme mission propre.

En réponse, la commissaire de police précise que de nouvelles fiches d'objectifs (mentions de service) ont été élaborées et que l'ancienne trame a en effet été utilisée, de façon erronée, par deux des cinq unités du service de sécurisation de proximité du commissariat, qui ont fait l'objet d'un rappel de consignes.

Par courrier du 3 avril 2018, en réponse à la note récapitulative adressée au Préfet de police de Paris soulevant la nature discriminatoire que pourraient revêtir de telles consignes et interventions de police, les services du directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) font état :

- du langage propre aux forces de l'ordre ;
- du cadre légal des procédures policières mises en œuvre, concentrées sur des infractions et non sur des populations ;
- de la nécessité des interventions pour sécuriser les personnes et les nombreux sites rassemblant du public ;
- et de l'assistance portée aux familles démunies et enfants en bas âge qui se trouvent dans la rue.

Les fonctionnaires de police soulignent en outre la constance de la protection et des interventions de police dans l'arrondissement X. de Paris, de jour comme de nuit, au regard de sa dimension populaire et touristique, à raison de 28 000 habitants, de nombreux noctambules en fin de semaine et près de 20 millions de touristes par an, soulignant l'importance de « *la question de la physionomie de la voie publique* » dans une circonscription aussi attractive.

Pour fonder les procédures policières, les services du DSPAP évoquent les cadres légaux et réglementaires suivants :

- l'arrêté préfectoral n° 84-10422 du 26 avril 1984 contre certaines nuisances dans un secteur défini et n° 2008-14 du 14 mars 2016 ;
- l'arrêté préfectoral n°2008- 00214 du 1er avril 2008 contre la mendicité agressive, la consommation d'alcool et les animations bruyantes dans un autre secteur ;
- la dimension très touristique de l'arrondissement X. de Paris et le « plan de lutte contre les infractions liées aux touristes » ;
- le protocole du 14 avril 2016 relatif aux interventions coordonnées à l'égard des mineurs installés avec leurs parents sur la voie publique, co-signé par le Préfet de police, la maire de Paris et le procureur de la République de Paris ;
- des contrôles d'identité opérés sur réquisitions hebdomadaires du procureur de la République en application de l'article 78-2 du code de procédure pénale ;
- des plaintes de riverains sur les nuisances occasionnées, et des demandes de sécurisation par les représentations diplomatiques étrangères, les organismes de tourisme, les autorités religieuses ou encore les services hospitaliers ou culturels entre 2012 et 2017.

Les arrêtés prévenant les troubles à l'ordre public pour deux des secteurs concernés ont été communiqués.

Ont été également fournies la nouvelle fiche d'objectifs pour la voie publique depuis octobre 2017 et la nouvelle mention de service en place depuis janvier 2018 où n'apparaissent plus les consignes litigieuses.

Malgré la demande complémentaire du 18 juillet 2018 du Défenseur des droits tendant à obtenir l'ensemble des pièces, réquisitions et compte-rendu de réunions évoqués pour l'ensemble de l'arrondissement, aucun document n'a été communiqué.

Analyse juridique

1. Le cadre juridique réprimant les comportements discriminatoires des forces de l'ordre

La Constitution du 4 octobre 1958 consacre, en son article 1^{er} un principe d'égalité des citoyens devant la loi : « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique est sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* ».

Selon le principe général d'égalité des usagers devant les services publics, ceux-ci sont en outre placés dans une situation identique à l'égard de ce service et doivent être régis par les mêmes règles¹.

Différentes normes internationales et de droit interne prohibent les atteintes qui seraient portées à l'exercice des libertés par un traitement défavorable des personnes en raison de leur origine, de leur appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race, ou encore de leur précarité sociale et de leur particulière vulnérabilité économique.

L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 2 du Protocole n°4 de la même Convention consacrent le respect de la vie privée et la liberté de circulation, dont les restrictions ne sauraient être prévues que par une loi et justifiées par l'intérêt général ou l'ordre public. Ces restrictions ne sauraient déroger au principe de non-discrimination consacré à l'article 14 de la même Convention.

Selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, une différence de traitement est discriminatoire si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « *but légitime* » ou s'il n'existe pas de « *rapport raisonnable de proportionnalité* » entre les moyens employés et le but de la mesure².

A cet égard, la Cour rappelle qu'aucune différence de traitement fondée exclusivement ou de manière déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour objectivement justifiée dans une société démocratique contemporaine, fondée sur les principes du pluralisme et du respect de la diversité culturelle. La discrimination fondée sur l'origine ethnique réelle ou perçue constitue une forme de discrimination raciale qui est « *une forme de discrimination particulièrement odieuse et, compte tenu de ses conséquences dangereuses, elle exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités (...)* »³.

La Cour adopte ainsi une interprétation aussi stricte que possible des justifications objectives et raisonnables que l'Etat mis en cause serait alors susceptible d'apporter⁴.

La loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations dispose dans son article 1^{er} que « *constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de son origine, (...) de son apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur, (...) de sa capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable* ».

¹ CE Sect, 9 mars 1951, n°92004, Société des concerts du conservatoire.

² Cf. CEDH, Chassagnou et autres c. France, n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, §91, CEDH 1999-III

³ CEDH, 13 mars 2006, Timichev c. Russie, n°s 55762/00 et 55974/00, CEDH 2005-XII

⁴ CEDH, Gde Ch., 13 novembre 2007, D.H. et autres contre République tchèque, requête n°57325/00

Cet article poursuit : « *Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés. La discrimination inclut : 1° Tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa et tout agissement à connotation sexuelle, subis par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant ; 2° Le fait d'enjoindre à quiconque d'adopter un comportement prohibé par l'article 2* ».

L'article 2 de la même loi pris en son 3° précise que « *Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur un motif mentionné à l'article 1^{er} est interdite en matière (...) d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services. Ce principe ne fait pas obstacle à ce que des différences soient faites selon l'un des motifs mentionnés au premier alinéa du présent 3° lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés* ». Cet article poursuit : « *La dérogation prévue au deuxième alinéa du présent 3° n'est pas applicable aux différences de traitement fondées sur l'origine, le patronyme ou l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une prétendue race* ».

De même, aux termes de l'article 225-1 alinéa 1^{er} du code pénal, « *constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de leur origine, (...) de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, (...) de leur capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée* ».

En ce sens, conformément aux articles R.434-2 et R.434-11 du code de la sécurité intérieure, les fonctionnaires de police accomplissent des missions de sécurité intérieure dont le maintien de l'ordre, la préservation de l'ordre public et la protection des personnes et des biens, et ce de façon impartiale, accordant « *la même attention et le même respect à toute personne et n'établissant aucune distinction dans leurs actes et leurs propos de nature à constituer l'une des discriminations énoncées à l'article 225-1 du code pénal* ».

Dans ce contexte, différentes autorités se sont prononcées sur les comportements des forces de sécurité susceptibles d'être discriminatoires.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) rappelle que la technique policière du profilage - qui consiste, à titre individuel, à identifier les composantes d'un comportement suspect d'un individu, et à titre prédictif, à identifier des inconnus à partir de leur comportement au regard du respect de la loi - devient illégale à défaut de justification objective et raisonnable⁵, notamment si elle ne repose que sur des critères de discrimination.

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe demande aussi aux Etats membres d'interdire dans la loi le profilage racial par la police⁶.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme a, pour sa part, dénoncé les contrôles d'identité dits au faciès⁷.

⁵ Rapport en décembre 2018, *Preventing unlawful profiling today and in the future: a guide*

⁶ Recommandation de politique générale n°11 relative à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police du 29 juin 2007.

⁷ CNCDH, Avis d'Assemblée plénière du 8 novembre 2016 sur les pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires

De même, le Défenseur des droits a rappelé à plusieurs occasions les conséquences discriminatoires que pouvaient emporter certains contrôles d'identité ou encore certains ordres, consignes et formulations adressés aux agents des forces de sécurité de procéder à des contrôles et des évictions de personnes en raison de leur origine, de leur appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, ou en raison de leur particulière vulnérabilité économique ou de leurs mœurs, en dehors de tout comportement objectif⁸.

2. Sur la nature discriminatoire des consignes données au sein du commissariat de l'arrondissement X

En l'espèce, les ordres et mentions de services litigieux rédigés entre 2012 et 2018 enjoignent de procéder à des contrôles d'identité et des évictions de la voie publique, lesquels portent atteinte à la liberté d'aller et venir des personnes ciblées par ces mesures.

En premier lieu, le message du 25 septembre 2012 évoque des contrôles d'identité sur un quai de l'arrondissement de « *bandes de noirs et nord-africains qui traînent sur le X., c'est visible...on peut les taper au contrôle, prendre les descriptions et identités, ce serait un plus pour les éventuelles procédures ultérieures* » en dehors de toute procédure judiciaire ou administrative.

Le Défenseur des droits fait valoir dans sa décision du 29 avril 2016 que les contrôles d'identité confiés par la loi à des autorités de police judiciaire « *doivent s'opérer en se fondant exclusivement sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes* »⁹.

Cette obligation a été rappelée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 24 janvier 2017 sur la régularité des contrôles d'identité sur réquisition judiciaire, « *sous la réserve qu'ils ne soient pas généralisés dans le temps et dans l'espace* », soulignant l'incompatibilité des contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires avec le respect des libertés individuelles.

L'instruction du Garde des Sceaux, ministre de la Justice du 6 mars 2017 est ensuite venue rappeler le cadre légal des contrôles d'identité tiré de cette décision et des arrêts de la Cour de cassation du 9 novembre 2016 rendus précédemment, aux termes desquels « *la faute lourde (...) doit être regardée comme constituée lorsqu'il est établi qu'un contrôle d'identité présente un caractère discriminatoire ; que tel est le cas, notamment, d'un contrôle d'identité réalisé selon des critères tirés de caractéristiques physiques associées à une origine, réelle ou supposée, sans aucune justification objective préalable* »¹⁰.

⁸ Décision MDS-MLD 2015-057 du 20 mars 2015, relative à une note de service de police municipale, ordonnant de relever systématiquement l'identité des personnes suspectes « type gens du voyage » ; Décision n°2018-077 du 21 février 2018 relative aux termes employés par les agents de transport dans la rédaction de rapports pour évoquer les personnes stationnant indûment dans les espaces (PSIE) à évincer : « migrants, Syriens, Roms, toxicomanes, dealers, camelots, SDF » ; Décision n°2018-147 du 11 mai 2018 relative aux formules employées dans un message électronique d'un officier de gendarmerie lié aux contrôles des personnes appartenant à la communauté des gens du voyage lors d'un rassemblement à venir en raison d'infractions passées lors de rassemblements précédents ; Décision n°2018-196 du 17 septembre 2018 relative à une instruction donnée aux policiers municipaux, « ne voulant pas de SDF, de mendiants, de Roms, et des Chinois qui fouillent dans les poubelles ».

⁹ Décision MDS -2016-132, 29 avril 2016.

¹⁰ Décision du Conseil constitutionnel n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017 ; Instruction n°CRIM-PJ n°05-28-H8 du Garde des Sceaux, ministre de la Justice du 6 mars 2017 ; Civ.1, 9 novembre 2016, arrêts n°1239, 1241, 1244 et 1245.

En l'espèce, les contrôles d'identité prévus « à l'encontre de personnes noires et nord-africaines (...) pour d'éventuelles procédures ultérieures », en raison de leur origine, de leur nationalité ou de leur couleur de peau et en dehors de toute réquisition judiciaire, se révèlent discrétionnaires et discriminatoires, contraires à l'ensemble des normes et décisions précitées.

En réponse, la commissaire de police commandant actuellement le CSP indique que ces « maladresses de rédaction » n'ont plus cours au commissariat. De même, les services du DSPAP invoquent l'emploi de termes maladroits, « en total irrespect des principes essentiels de la déontologie et de l'image de l'institution policière », sans dénoncer néanmoins la responsabilité de l'auteur d'une telle consigne. Une telle injonction caractérise en effet une faute lourde au regard des textes précités et, par conséquent, est illégale.

➤ Le Défenseur des droits rappelle la nécessité de prévenir et de sanctionner de telles initiatives et l'importance de sensibiliser l'ensemble de la hiérarchie des forces de l'ordre aux critères légaux de discrimination et à l'illégalité d'un ordre discriminatoire.

Pour ce faire, il recommande de tirer toutes les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel et d'intégrer dans la rédaction de l'article 78-2 du code de procédure pénale que « les contrôles ne doivent pas être fondés sur les critères de discrimination énoncés à l'article 225-1 du code pénal »¹¹.

En second lieu, les feuilles d'objectifs et les mentions de service à remplir par la brigade de police secours et de protection (BPSP) entre 2012 et 2018 évoquent des « évictions de SDF et de Roms systématiques » qui interviendraient, elles aussi, en dehors de tout fondement légal justifiant leur éviction des lieux publics.

La commissaire de police commandant actuellement le CSP, son prédécesseur, tout comme les services du DSPAP mentionnent ensemble que de telles consignes visent avant tout à porter une attention particulière sur les occupations illicites de la voie publique suite à de multiples saisines de requérants, au titre de la « physionomie de la voie publique ».

Les services du DSPAP précisent qu'elles ne correspondent pas à une volonté de stigmatisation d'une population donnée mais à une volonté de prévenir tout comportement préjudiciable dans un arrondissement rassemblant beaucoup de population.

A l'appui, sont évoquées les opérations de police visant à faire cesser la mendicité agressive, les violences et les rixes dans certains secteurs. Sont également citées des opérations visant à lutter contre les agressions sexuelles telles que des frotteurs, la stagnation d'individus en état d'ivresse publique et manifeste, l'exploitation de la mendicité d'autrui par ascendant ou personne ayant autorité, ou encore pour les vols en terrasse ou les violences sur les noctambules dans d'autres secteurs de X.

Sont aussi mentionnées les maraudes et le suivi par le commissariat et la mairie d'arrondissement des familles démunies dans le cadre d'interventions coordonnées à l'égard des mineurs installés avec leurs parents sur la voie publique. Celles-ci font l'objet d'un recensement par les services de lutte contre l'immigration irrégulière des mineurs délinquants exploités par les adultes appartenant à des familles originaires des pays de l'Est.

Ces préoccupations sont parfaitement recevables, mais ne légitiment pas les ordres litigieux.

¹¹ Recommandation également émise par l'Avis du 8 novembre 2016 de la CNCDH, n° 3.

D'une part, les « évictions systématiques des SDF et des Roms » enjoignent à titre préventif de faire quitter la voie publique les personnes stationnant ou se trouvant dans la rue, en raison du seul critère qu'elles sont identifiées comme sans-abri ou comme d'origine rom, par une libre appréciation de la seule patrouille, et avant tout constat de comportements laissant présumer un trouble à l'ordre public ou une infraction pénale.

Cela suffit à démontrer que sont visés non des comportements mais des « populations », directement associées aux désordres de la voie publique.

D'autre part, aucun cadre légal et réglementaire n'a été communiqué à l'exception des arrêtés préfectoraux relatifs à la sécurité de deux des secteurs de l'arrondissement.

Enfin, aucune information n'a été fournie sur le mode opératoire des mesures d'éviction ni sur les suites données, ce qui ne permet pas au Défenseur des droits de contrôler si celles-ci ont donné lieu à des procédures administratives, judiciaires ou de mises à l'abri comme invoquées, ni si celles-ci ont respecté les circulaires et instructions interministérielles en matière d'évacuation d'occupation sans droit ni titre¹².

Dans ces conditions, le Défenseur des droits relève l'atteinte discriminatoire et illégale portée à la liberté de circulation des personnes se trouvant dans la rue, dès lors que les consignes litigieuses les ciblent en raison des seuls critères liés à leur apparence physique, leur particulière vulnérabilité économique, leur origine, et leur appartenance vraie ou supposée à une ethnie, et en l'absence de tout autre élément objectif étranger à toute discrimination.

Elles méconnaissent aussi l'obligation déontologique d'impartialité et de non-discrimination qui s'impose aux policiers.

3. Sur l'exécution d'ordres manifestement illégaux par la brigade d'intervention

Aux termes de l'article R.434-5 du code de la sécurité intérieure, « *Le policier ou le gendarme exécute loyalement et fidèlement les instructions et obéit de même aux ordres qu'il reçoit de l'autorité investie du pouvoir hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. S'il pense être confronté à un tel ordre, il fait part de ses objections à l'autorité qui le lui a donné, ou, à défaut, à la première autorité qu'il a la possibilité de joindre en mentionnant expressément le caractère d'illégalité manifeste qu'il lui attribue. Si, malgré ses objections, l'ordre est maintenu, il peut en demander la confirmation écrite lorsque les circonstances le permettent. (...) Dans l'exécution d'un ordre, la responsabilité du subordonné n'exonère pas l'auteur de l'ordre de sa propre responsabilité.* »

Un ordre manifestement illégal place les subordonnés dans une position délicate. Pour être manifestement illégal, l'ordre doit en effet leur apparaître comme violant la loi de façon évidente et les conséquences de cette violation doivent revêtir une particulière gravité. A défaut, le subordonné qui n'exécuterait pas un ordre violerait son devoir d'obéissance et ferait l'objet d'une procédure disciplinaire.

¹² Circulaire interministérielle du 26 août 2012 n°NTK1233053C relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites et Instruction du Gouvernement NOR : TERL1736127J du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles

En l'espèce, les fonctionnaires de police du CSP X. ont été destinataires de consignes discriminatoires qui se sont multipliées entre 2012 et 2018, caractérisant des ordres manifestement illégaux et portant atteinte à la lutte contre les discriminations qu'il appartenait aux fonctionnaires de la BPSP, sans méconnaître leur devoir d'obéissance, de ne pas exécuter.

Les mentions de service remplies par les effectifs revenus de patrouille font effectivement état :
- pour le 9 mai 2016, événements marquants secteur 1 : 15 Roms évincés (...); secteur 2 : 2 SDF évincés ;

- pour le 20 janvier 2017, sur secteur 3 : éviction des SDF et des ROMS / secteur 4 : plusieurs passages effectués, RAS ; aux abords du secteur 5 : RAS (...) Observations utiles : 10h45 à 11h10 : intervention (...) pour éviction d'un SDF ; 16h à 16h30 : intervention pour éviction de 2 Roms se livrant à la mendicité avec leurs deux enfants en bas-âge¹³.

Le Défenseur des droits relève la contradiction qui existe entre l'exécution de telles évictions par les policiers au titre de leur mission sécuritaire, et leur mission de constater et de lutter contre les discriminations punies par les articles 225-1 et suivants du code pénal, infractions dont les policiers se rendent eux-mêmes coupables en obéissant à ces injonctions.

➤ Le Défenseur des droits recommande par conséquent une sensibilisation de chacun des fonctionnaires de police du CSP X. aux critères légaux de discrimination et aux stéréotypes pouvant conduire directement ou indirectement à des pratiques discriminatoires afin qu'ils puissent les reconnaître, et les dénoncer lorsqu'ils les rencontrent.

4. Sur les mesures d'éviction mises en place au sein de la préfecture de police de Paris : du langage policier à une pratique policière

Dans ses explications, la commissaire de police commandant actuellement le CSP précise que les consignes et mentions de service litigieuses ont été déclarées « *nulles et non avenues* ». Toutefois, aucune information ne précise quelle est l'autorité compétente pour annuler de tels ordres et modifier les mentions de service, ni les instructions qui ont pu être données pour changer la rédaction des feuilles d'objectifs et les mentions de service.

Le Défenseur des droits a déjà été amené à recommander au ministre de l'Intérieur de censurer des pratiques qui avaient été considérées comme discriminatoires au sein de la préfecture de police de Paris, dans une décision MDS 2016-319 du 6 mars 2017 concernant des consignes similaires données à la même période et dans une zone également touristique, aux fonctionnaires de police du commissariat de l'arrondissement Y. dans le sens d'une « *éviction systématique des familles roms* »¹⁴.

Or, le Défenseur des droits constate dans ce dossier comme dans la précédente affaire, que les responsables des CSP concernés avancent les mêmes arguments: celui d'une rédaction simplement maladroite, susceptible d'apparaître comme discriminatoire, avant d'être retirée.

Dans ses explications, la DSPAP souligne que le débat sémantique pourrait paraître secondaire eu égard à la priorité de lutter contre la délinquance, et que les consignes d'éviction correspondent à un langage policier ancré qui présente le mérite d'être compréhensible. Elles participent à une stratégie d'intervention pour assurer la sécurité de tous, excluant de ce fait toute discrimination, « *action [policière] bien conçue et pleinement assumée par la hiérarchie* », qui a permis une diminution des vols depuis 2015.

¹³ Mentions soulignées par le Défenseur des droits

¹⁴ La décision MDS 2016-319 du 6 mars 2017 concerne le CSP Y. Dans sa réponse du 8 août 2017, le ministre de l'Intérieur indique que l'instruction de 2014 était localisée et visait à protéger éventuellement les enfants.

Malgré le retrait des consignes une fois mises en cause, le Défenseur des droits est enclin à retenir l'existence, au-delà du libellé et du langage employé, d'une pratique ancrée au sein de la préfecture de police de Paris, non pas localisée ni abrogée mais étendue et assumée par les services de la DSPAP au nom de l'impératif sécuritaire.

En application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme précitée, une telle justification de « l'éviction systématique des Roms et des SDF » ne saurait être recevable.

Au surplus, ne pourrait être évoquée ici la volonté de faire cesser des troubles anormaux dans l'occupation de l'espace public « pour que les usagers bénéficient d'un niveau raisonnable de sécurité et de salubrité »¹⁵, à défaut d'avoir rapporté la preuve d'atteintes à la salubrité et la sécurité publiques, et leur lien avec la présence des personnes se trouvant dans la rue.

Selon la DSPAP, l'éviction serait de surcroît justifiée dans les deux dossiers, par le souci de protéger les familles de toute exploitation par des réseaux de mendicité. S'agissant du CSP Y., il a été argué de la volonté de protéger une famille rom en particulier, identifiée par les services de police. S'agissant du CSP X., est invoqué le respect du protocole du 14 avril 2016 conclu entre la préfecture de police, la mairie de Paris et le procureur de la République de Paris concernant la protection des enfants se retrouvant dans la rue.

Interrogé sur ce protocole dans le cadre d'une saisine relative à la protection des enfants en situation de mendicité dans un autre arrondissement Z. de Paris, le Préfet de police mentionne là aussi les évictions de familles poursuivies par les forces de l'ordre, au cours desquelles des mesures d'assistance sont proposées et que les familles peuvent refuser¹⁶.

Le Défenseur des droits relève ainsi la contradiction qui existe entre une mesure d'éviction visant à évacuer une personne et une mesure de mise à l'abri visant à la prendre en charge.

Il relève en outre la contradiction qu'il peut y avoir entre les opérations d'éviction menées par la brigade de police secours et de protection (BPSP) et les opérations d'accompagnement menées par la brigade d'assistance aux personnes sans-abri (BAPSA)¹⁷, ne disposant pas d'information sur d'éventuelles interventions complémentaires.

En tout état de cause, aucune information n'a été transmise sur les mises à l'abri réalisées dans la circonscription de l'arrondissement X.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Défenseur des droits est préoccupé par la nature « systémique » des évictions de personnes se trouvant dans la rue menées par les commissariats parisiens notamment ceux implantés dans les secteurs touristiques de Paris, qui reposent à l'évidence sur un profilage uniquement « racial et social » et aboutissent à rendre les personnes en situation d'itinérance le moins visible possible.

La technique du profilage est utilisée par les forces de sécurité dans leurs opérations de contrôle, de surveillance et d'investigation criminelle au titre de leur mission de protection, consistant à décrypter les composantes des comportements illégaux¹⁸.

¹⁵ Cf. CE, 5ème et 6ème chambres réunies, 9 novembre 2018, n°411626

¹⁶ Saisine n° 17-021287 par une association de riverains et réponse du Préfet de police en date du 14 mars 2018.

¹⁷ Ayant compétence dans tout le ressort de la préfecture de police, la BAPSA peut en effet intervenir auprès des personnes sans domicile, par des maraudes quotidiennes ou par la conduite des volontaires dans des centres d'hébergement d'urgence, notamment sur appel de commissariats de police en présence de familles.

¹⁸ Cf. *Le profilage criminel*, de Thierry Toutin, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, 2000

Cette technique d'identification qui peut amener à cibler des populations doit toutefois reposer sur des « motifs objectifs » et des « soupçons raisonnables » et demeurer limitée dans le temps, comme le rappelle la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance.

Le « profilage racial » est alors défini comme « *l'utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation* »¹⁹. Il repose exclusivement sur les critères de l'apparence, de l'origine ou l'appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race, et est prohibé à ce titre.

Eu égard au « profilage social », il peut être pertinent de se référer à la définition retenue par la Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CQDPDJ) comme « *l'assignation par la personne en situation d'autorité [la police] d'une identité « d'itinérant » sur la base de signes visibles [de pauvreté et de marginalité] tels que l'apparence physique, les comportements, l'attitude et la tenue vestimentaire* »²⁰.

Dans la mesure où le profilage social repose exclusivement sur les critères de l'apparence physique et de la particulière vulnérabilité économique, il demeure tout autant prohibé que le profilage racial²¹.

Or, l'éviction des « ROMS et des SDF » - qui consiste à faire partir des arrondissements les personnes identifiées à partir d'un « profilage racial » et d'un « profilage social » en raison de cette seule appartenance et en l'absence de toute autre justification objective -, se révèle contraire à la loi car porte atteinte à leur liberté de circulation sur des critères exclusivement discriminatoires.

De plus, la persistance des évictions durant plusieurs années présentent le risque d'ancrer durablement chez les policiers une vision stéréotypée qu'ils peuvent avoir de la « population ciblée » perçue comme essentiellement « délinquante », et la vision négative que chacun des individus ciblés aura en retour des agents des forces de l'ordre²².

Elle présente également le risque majeur d'accentuer la vulnérabilité de personnes qui se trouvent déjà en situation de précarité et exposées à une stratégie de vie ou de survie les contraignant à commettre plus souvent des infractions liées à l'occupation de l'espace public, risque qui ne saurait être négligé dans la lutte contre les troubles de l'espace public²³.

Par conséquent, de telles pratiques policières violent l'article 225-1 du code pénal et les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui imposent aux Etats des obligations positives de protection contre le profilage lié à un critère de discrimination, l'absence de toutes mesures équivalant à « *fermer les yeux sur la gravité de tels actes et à les considérer comme des actes ordinaires, ce qui pourrait constituer un traitement injustifié, inconciliable avec l'article 14 de la Convention* »²⁴.

¹⁹ Recommandation de politique générale n°11 de l'ECRI demandant l'interdiction du profilage racial. Pour éviter le profilage racial, la police doit fonder ses activités strictement sur le comportement individuel et/ou sur des renseignements dont elle dispose.

²⁰ Cf. Rapport de la Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CQDPDJ) du 10 novembre 2009, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*

²¹ Cf. Rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *Preventing unlawful profiling today and in the future: a guide*

²² Cf. Etude de Jérémie Gauthier, « Origines contrôlées. Police et minorités en France et en Allemagne », sociétés contemporaines, n°97, janvier 2015, p111, point 10 de l'avis de la CNCDH.

²³ Cf. Rapport de la CQDPDJ du 10 novembre 2009 précité, page 20

²⁴ Arrêt CEDH, 6 juillet 2005, Natchova et autres c. Bulgarie [GC], nos 43577/98 et 43579/98, § 145, CEDH 2005-VII

Dans ses arrêts du 9 novembre 2016 précités, la Cour de cassation a clairement énoncé que *« la faute lourde résultant d'une déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi, au sens de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, doit être regardée comme constituée lorsqu'il est établi qu'un contrôle d'identité présente un caractère discriminatoire ; que tel est le cas, notamment, d'un contrôle d'identité réalisé selon des critères tirés de caractéristiques physiques associées à une origine, réelle ou supposée, sans aucune justification objective préalable »*.

Conformément au droit ainsi en vigueur et à l'article R.434-4 du code de la sécurité intérieure selon lequel *« l'autorité hiérarchique assume la responsabilité des ordres donnés »*, le Défenseur des droits rappelle que l'existence et la persistance de consignes et pratiques considérées comme illégales au sein de la préfecture de police de Paris, caractérisent une faute lourde et engagent nécessairement la responsabilité du Préfet de police de Paris²⁵.

➤ En conséquence, le Défenseur des droits demande au ministre de l'Intérieur, en application de l'article 18 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, de saisir l'Inspection générale de la police nationale et l'Inspection générale des affaires sociales afin de réaliser conjointement une inspection de l'ensemble des commissariats parisiens du ressort de la préfecture de police de Paris, pour évaluer l'étendue des pratiques d'éviction discriminatoires et leur impact sur les personnes stationnant dans la rue, en situation d'itinérance.

²⁵ Arrêt CEDH, Timichev C/ Russie, précité.