



**AS/Mon(2015) 33**

3 septembre 2015

fmondoc33\_2015

## **Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)**

### **Demande d'ouverture d'une procédure de suivi à l'égard de la France**

#### **Avis\***

Corapporteurs : M. Stefan Schennach, Autriche, SOC et M. Valeriu Ghiletschi, République de Moldova, PPE/DC

#### **A. Décision**

1. Le 26 juin 2013, M. Luca Volontè (Italie, PPE/DC) et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de résolution intitulée « Graves revers dans le domaine des droits de l'homme et de l'Etat de droit en France ». Ils faisaient valoir dans ce texte que les abus de pouvoir et les violences perpétrés par les forces de l'ordre lors des manifestations contre l'adoption de la loi Taubira, notamment le recours à la garde à vue qui aurait été abusif, ainsi que l'enseignement obligatoire de la théorie des genres dès l'âge de six ans qui aurait été mis en place, étaient contraires à la Convention européenne des droits de l'homme et aux obligations du pays à l'égard du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Les auteurs demandaient, par conséquent, que l'Assemblée parlementaire ouvre une procédure de suivi à l'égard de la France, conformément à l'article 2.iii du mandat de la commission de suivi.

2. Le 2 septembre 2013, le Bureau de l'Assemblée a transmis la proposition de résolution à la commission de suivi pour un avis écrit conformément aux paragraphes 3 et 4 du mandat de la commission de suivi. Par la suite, le 18 décembre 2013, la commission de suivi a nommé M. Stefan Schennach (Autriche, SOC) et M. Valeriu Ghiletschi (République de Moldova, PPE/DC) corapporteurs pour la rédaction de l'avis relatif à la demande d'ouverture d'une procédure de suivi à l'égard de la France.

3. Il ressort des observations des rapporteurs que :

3.1. l'enseignement obligatoire de la théorie des genres dès l'âge de six ans n'a pas été mis en place en France. L'affirmation selon laquelle la France violerait ainsi le droit à la liberté de conscience et le droits des parents d'éduquer leurs enfants sur les questions de morale, droits garantis par les articles 8 et 9 de la Convention et l'article 2 du protocole additionnel, est sans fondement et ne saurait constituer un motif pour l'ouverture d'une procédure de suivi ;

3.2. il semble y avoir suffisamment d'éléments indiquant que dans le contexte tendu des « *Manifs pour Tous* », un certain nombre de policiers pourraient avoir commis des abus de pouvoir ou pris des mesures disproportionnées par rapport à la situation sur le terrain. Cela étant, les manquements observés dans le comportement de la police n'ont pas été de nature structurelle et systémique ou d'un autre ordre justifiant l'ouverture d'une procédure de suivi à l'égard de la France ;

3.3. le recours à la garde à vue en général n'a pas été contraire au strict cadre juridique régissant la garde à vue en France. L'allégation selon laquelle la garde à vue aurait été utilisée comme sanction politique est par conséquent injustifiée.

\* Cet avis a été rendu public par décision de la Commission de suivi en date du 3 septembre 2015.

4. En se fondant sur les observations et conclusions contenues dans le présent avis, la commission de suivi ne recommande pas l'ouverture d'une procédure de suivi par l'Assemblée parlementaire au titre de la France.
5. La commission relève la confusion engendrée par le manque de consultation concernant la mise en œuvre du programme pilote appelé « ABCD de l'égalité » qui a suscité de vives inquiétudes parmi les parents concernés. De l'avis de la commission, ce type de programmes (pilotes) potentiellement sensibles devrait être mis en œuvre en étroite consultation avec les parents et les organisations de parents d'élèves.
6. Par ailleurs, la commission exprime son inquiétude concernant la fréquence du recours abusif au contrôle des papiers d'identité comme moyen de maîtriser les foules durant les manifestations, en violation des dispositions pertinentes du Code de procédure pénale (ci-après le CCP) et des garanties qui y sont énoncées. Elle appelle par conséquent la délégation française à adopter rapidement une législation visant à prévenir le recours abusif des forces de l'ordre au contrôle d'identité comme moyen de maîtrise des foules.
7. Tout en se félicitant des réformes adoptées pour accroître l'indépendance du parquet, la commission de suivi note que des craintes subsistent concernant les garanties de cette indépendance. La commission demande par conséquent aux autorités françaises de mettre pleinement en œuvre les recommandations contenues dans le rapport Nadal.
8. La commission de suivi envisage de suivre de près la mise en œuvre de ces recommandations dans le cadre de son examen périodique du pays.

## B. Exposés des motifs par M. Schennach et M. Ghiletschi, corapporteurs

### 1. Introduction

1. Le 26 juin 2013, M. Luca Volontè (Italie, PPE/DC) et plusieurs de ses collègues ont déposé, par l'intermédiaire d'une proposition de résolution, une demande d'ouverture d'une procédure de suivi concernant la France. Dans ladite proposition<sup>1</sup>, intitulée « Graves revers dans le domaine des droits de l'homme et de l'Etat de droit en France », ils faisaient valoir que les abus de pouvoir et violences perpétrés par les forces de l'ordre lors des manifestations contre l'adoption de la loi Taubira, et notamment le fait que près de 600 personnes aient été placées en garde à vue, puis relâchées au bout de 24 heures, violaient les articles 3, 5, 7 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les auteurs de la proposition exprimaient également leur préoccupation concernant les violations, découlant de l'enseignement obligatoire de la théorie des genres dès l'âge de six ans, du droit à la liberté de conscience et du droit des parents d'éduquer leurs enfants sur des questions de morale, garantis par les articles 8 et 9 de la Convention et l'article 2 de son Protocole additionnel.

2. Aux termes de la Résolution 1115 (1997), telle que modifiée par les Résolutions 1431 (2005), 1515 (2006), 1841 (2011), 1936 (2013) et 2018 (2014), une demande d'ouverture d'une procédure de suivi – qui peut émaner, entre autres, d'une proposition de résolution ou de recommandation déposée par au moins vingt membres de l'Assemblée représentant au moins six délégations nationales et deux groupes politiques – est examinée par la commission de suivi qui, après la désignation de deux corapporteurs et après avoir procédé aux investigations nécessaires, prépare un avis écrit au Bureau. Cet avis doit contenir un projet de décision d'engager ou non une procédure de suivi. Si la commission de suivi et le Bureau de l'Assemblée conviennent tous deux d'ouvrir la procédure de suivi, ou si leurs avis sur la question divergent, l'avis écrit adopté par la commission de suivi devient un rapport contenant un projet de résolution qui sera inscrit à l'ordre du jour de la prochaine partie de session de l'Assemblée pour débat. En revanche, si la commission de suivi et le Bureau de l'Assemblée décident d'un commun accord qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir une procédure de suivi, leur décision est simplement consignée dans le rapport d'activité du Bureau et de la Commission Permanente, et doit être confirmée par un vote de l'Assemblée lors de l'examen du rapport d'activité.

3. Le 2 septembre 2013, le Bureau de l'Assemblée a renvoyé la proposition à la commission de suivi pour un avis écrit conformément aux paragraphes 3 et 4 du mandat de la commission de suivi. Par la suite, le 18 décembre 2013, la commission de suivi a nommé M. Stefan Schennach (Autriche, SOC) et M. Valeriu Ghiletschi (République de Moldova, PPE/DC) corapporteurs pour la rédaction de l'avis relatif à la demande d'ouverture d'une procédure de suivi concernant la France.

4. Nous nous sommes rendus à Paris le 11 septembre 2014 pour une visite d'information au cours de laquelle nous avons pu rencontrer le Préfet de police de Paris, le Procureur de Paris, la délégation française auprès de l'Assemblée, l'une des associations de parents d'élèves (la PEEP), les organisateurs des manifestations contre la loi Taubira et des avocats. Nous n'avons pas été en mesure de rencontrer l'ancien ministre de l'Education nationale, M. Vincent Peillon, ni son successeur, M<sup>me</sup> Najat Vallaud-Belkacem, qui venait d'être nommée quelques jours avant notre visite. Nous n'avons malheureusement pas non plus pu rencontrer la deuxième plus importante association de parents d'élèves, la FCPE, qui a annulé notre réunion au dernier moment. Nous remercions la délégation française auprès de l'Assemblée pour son accueil et l'excellente organisation de la visite. Nous tenons aussi à remercier le Centre européen pour le droit et la justice (CEDJ), une ONG ayant son siège à Strasbourg qui a facilité les prises de contact avec les organisateurs de la « Manif pour tous » et les avocats de plusieurs manifestants. En outre, le CEDJ nous a adressé quantité de témoignages concernant des allégations de brutalités policières et des analyses juridiques des problèmes structurels identifiés lors des arrestations et de la détention de manifestants, ainsi que des suites judiciaires qui leur ont été données.

### 2. L'enseignement obligatoire de la théorie des genres dès l'âge de six ans

5. Selon la proposition de résolution, l'enseignement obligatoire de la théorie des genres dès l'âge de six ans aurait été mis en place dans les écoles françaises. Or, ceci est inexact, et repose, peut-être à dessein, sur des informations erronées largement diffusées sur les réseaux sociaux. Les représentants de l'association de parents d'élèves que nous avons rencontrés, ainsi que nos collègues de la délégation française, ont tous confirmé qu'il n'y avait pas d'enseignement obligatoire de la théorie du genre<sup>2</sup> dans les

<sup>1</sup> Doc. 13255.

<sup>2</sup> On nous a expliqué qu'il n'existait pas de théorie des genres en tant que telle, mais que depuis les années 1960 des études de genre avaient été menées par des universités américaines pour étudier la manière dont la société assigne des

écoles primaires françaises. La levée de boucliers sur les réseaux sociaux était liée à la création en 2013 d'un dispositif expérimental, sur une base essentiellement volontaire, appelé « ABCD de l'égalité » dans 275 écoles et 600 classes.

6. Selon le rapport d'évaluation établi par l'Inspection générale de l'Education nationale (IGEN) en juin 2014, « *cette opération vise à susciter une évolution positive des attitudes des enseignants et des élèves des deux sexes. Copilotée par les ministères de l'Education nationale et des Droits des femmes, elle concrétise une modalité d'action au service des objectifs énoncés dans la Convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons dans le système éducatif valant pour la période 2013-2018, notamment au rang de la priorité consistant à agir dès l'école primaire* ». Il s'agissait de former des formatrices et formateurs, puis les professeurs des écoles pour aider les enseignants « à prendre conscience de leurs attitudes liées aux préjugés et stéréotypes sexistes et à prendre en compte dans leurs pratiques pédagogiques une meilleure égalité de traitement ».

7. Le rapport d'évaluation pointe un manque manifeste, à savoir l'information préalable des parents d'élèves, qui a peut-être été à l'origine de bien des idées fausses ayant circulé après la mise en place du dispositif. La PEEP (Fédération des parents d'élèves des écoles publiques) nous a indiqué que les parents n'avaient pas été bien informés sur ce projet pilote, dont on ne savait pas quelles seraient les académies et encore moins les écoles concernées, et pas davantage quelles seraient ses modalités de mise en place. D'où des soupçons, amplifiés par des rumeurs courant sur les réseaux sociaux, qui ont conduit un certain nombre de parents à retirer leurs enfants de l'école pendant des journées entières, y compris d'écoles qui ne participaient pas à cette expérience pilote.

8. Face à la virulence des réactions d'un certain nombre de parents, le ministre de l'Education nationale a annoncé juste avant les vacances d'été 2014 la « non-généralisation » du dispositif de lutte contre les stéréotypes sexués. Le 25 novembre 2014, la nouvelle ministre de l'Education nationale annonçait un plan d'action pour l'égalité entre filles et garçons qui prévoyait une formation initiale et continue des personnels, l'implication des parents d'élèves et la production d'outils pédagogiques couvrant tous les niveaux de scolarité, de la maternelle au baccalauréat. Il n'était plus question d'expérimentation, mais de rappeler que depuis 1989, la loi avait donné mission à l'école de favoriser l'égalité entre filles et garçons.

9. Il ressort clairement des informations que nous avons reçues que l'allégation de la proposition de résolution, selon laquelle découleraient « de l'enseignement obligatoire de la théorie des genres dès l'âge de six ans, des violations du droit à la liberté de conscience et du droit des parents d'éduquer leurs enfants sur les questions de morale, garantis par les articles 8 et 9 de la Convention et par l'article 2 de son Protocole additionnel » est dénuée de fondement et ne peut donc pas constituer un motif pour envisager l'ouverture d'une procédure de suivi concernant la France par l'Assemblée parlementaire.

### **3. « Loi Taubira »**

10. La France fait partie des 24 pays européens qui ont légiféré pour reconnaître une union civile entre personnes de même sexe : le pacte civil de solidarité (PACS) existe depuis 1999 et connaît un succès grandissant, y compris parmi les couples hétérosexuels.

11. En revanche, le mariage homosexuel n'est légal que dans 11 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>3</sup>. La promulgation d'une loi autorisant le mariage entre personnes de même sexe était l'une des promesses de campagne du candidat Hollande lors des élections présidentielles de 2012. Portée et défendue par la ministre de la Justice, Christiane Taubira, cette loi a été adoptée le 18 mai 2013. Elle prévoit la possibilité d'un mariage civil et l'adoption, par l'un des membres du couple de même sexe, de l'enfant de l'autre. Elle ne prévoit pas le droit à la procréation médicalement assistée ni le droit de recourir à la gestation d'autrui, une pratique du reste complètement interdite en France à ce jour. La loi Taubira a suscité une très vive opposition, notamment de la part des milieux chrétiens qui considèrent qu'un enfant doit avoir le droit à un père et à une mère ; elle a donné lieu à des manifestations d'une ampleur inédite depuis 30 ans.

---

rôles à l'un et l'autre sexe, l'un des postulats étant d'établir une distinction entre le genre en tant que construction sociale et le sexe biologique de l'individu.

<sup>3</sup> Le dernier pays en date à légiférer pour autoriser le mariage entre personnes de même sexe est l'Irlande, où un référendum tenu en mai 2015 a donné le feu vert à ce type de législation.

#### 4. Les manifestations contre la loi Taubira dite « loi sur le mariage pour tous »

12. Les manifestations contre cette loi -qui n'était alors encore qu'un projet- ont eu lieu durant son examen par le parlement. Le débat et les protestations auraient été d'une intensité telle<sup>4</sup>, qu'elles ont engendré un climat politique tendu et clivé autour de l'adoption de ce texte. La première grande manifestation contre la loi Taubira a eu lieu à Paris et dans d'autres villes, en province, après l'approbation du texte du projet de loi en Conseil des ministres. La manifestation nationale la plus importante contre le projet de loi Taubira a eu lieu à Paris le 13 janvier 2013. Elle a consisté en trois cortèges partis respectivement de la Porte Maillot, de la Place d'Italie et de la Place Denfert Rochereau pour converger vers le Champ de Mars. Elle aurait rassemblé 340 000 personnes, selon la préfecture<sup>5</sup>, plus d'un million, selon les organisateurs. Ces manifestations se sont déroulées sans heurts majeurs<sup>6</sup> et dans une ambiance qui aurait été qualifiée de bon enfant, de même que celle qui a eu lieu devant l'Assemblée Nationale le 2 février 2013.

13. C'est la manifestation du 24 mars 2013 qui donna lieu à des débordements et à des violences. Pour le parcours, les organisateurs avaient demandé de pouvoir manifester sur les Champs Élysées. Or, une semaine avant la manifestation, le Préfet a pris un arrêté interdisant le déroulement de la manifestation sur les Champs Élysées, interdiction approuvée par le tribunal administratif. Le parcours qui a été accepté partait du pont de Neuilly et rejoignait l'avenue de la Grande Armée où la manifestation devait se terminer à 17 heures juste avant l'Arc de Triomphe. La police avait eu ordre d'empêcher les manifestants de traverser la place de l'Etoile pour rejoindre les Champs Élysées. Une foule compacte (un million de personnes selon les organisateurs) s'est ainsi trouvée projetée comme dans un cul de sac face aux forces de l'ordre qui firent un usage massif de gaz lacrymogène, y compris sur les personnes âgées venues manifester en famille avec leurs enfants et petits-enfants. Tant les organisateurs que la police reconnaissent que des émeutiers encagoulés et armés, essentiellement des militants d'extrême droite, cherchant à provoquer une confrontation avec les forces de police s'étaient mêlés aux manifestants, en particulier après que l'ordre de dispersion avait été donné.

14. D'après les avocats avec lesquels nous nous sommes entretenus -et la police a confirmé leurs dires- un grand nombre de manifestants ont été emmenés dans des commissariats pour vérification d'identité ce qui est contraire au cadre juridique régissant les contrôles d'identité en France. De plus, selon les avocats quelque 200 personnes auraient été placées en garde à vue, tandis que des policiers insultaient et brutalisaient indûment des manifestants pacifiques.

15. D'autres manifestations ont eu lieu le 21 avril 2013, le 5 mai 2013 et le 29 mai 2013, mais, d'après le Préfet de police, le mouvement de contestation commença à s'essouffler à partir du mois de mars.

16. D'après le Préfet, entre fin 2012 et juin 2013, période au cours de laquelle de 800 000 à 900 000 personnes sont descendues dans la rue, à Paris, il y eut 1 397 arrestations, 432 gardes à vue, 843 vérifications d'identité. Et, au total, 92 policiers ont été blessés.

17. Un seul manifestant, Nicolas Bernard-Buss, un étudiant de 23 ans, arrêté le 16 juin fut condamné pour rébellion à l'encontre d'une « personne dépositaire de l'autorité publique » à quatre mois de prison dont deux avec sursis. Cette condamnation a été commuée en appel le 9 juillet 2013 à 3 000 € d'amende, dont 1 500 € avec sursis<sup>7</sup>. D'après les avocats avec lesquels nous nous sommes entretenus, il y a eu un certain nombre de personnes condamnées à des amendes légères, mais personne n'a été poursuivi pour des violences ou autres délits pénaux. Dans la quasi-totalité des cas, les manifestants ont été relâchés à l'issue de la garde à vue avec un simple rappel à la loi.

#### 5. Le cadre légal du droit de manifester en France

18. Le droit de manifester est un droit constitutionnel en France. Cela étant, les manifestations sont régies par un cadre législatif qui les soumet à des conditions strictes et peut imposer des restrictions. Les

<sup>4</sup> C'était le sentiment général des membres de la délégation française auprès de l'Assemblée avec lesquels nous nous sommes entretenus.

<sup>5</sup> La *Préfecture* a indiqué que le Champ de Mars devant l'Hôtel des Invalides totalise une surface de 83 000 m<sup>2</sup> et ne peut pas en conséquence accueillir un million de personnes.

<sup>6</sup> Par décision MDS-2015-126 du 21 mai 2015, le Défenseur des Droits, saisi d'une plainte par des manifestants qui avaient été encerclés pendant trois heures par la police a estimé que cette mesure avait été disproportionnée et a recommandé au ministère de l'Intérieur de veiller à ce que les conditions et les méthodes de cette technique de maîtrise des foules soient plus strictement réglementées.

<sup>7</sup> Cet étudiant dont l'arrestation a été très médiatisée ne s'est pas pourvu en cassation. Il ne peut donc pas porter son cas devant la Cour européenne des droits de l'homme, faute d'épuisement des voies de recours internes.

organisateur sont tenus de notifier au préalable à la préfecture la date, l'heure de début et de fin de la manifestation et le parcours proposé. Le Préfet peut interdire une manifestation, ou simplement le parcours ou une partie du parcours, sous le contrôle du juge administratif. Les arrêtés d'interdiction sont rares : 0,8 pour mille en 2013. Le Préfet de police nous a indiqué qu'il y avait environ 7 000 événements par an sur la voie publique à Paris, dont la moitié était des manifestations revendicatives. Il a précisé en outre que les Champs Elysées étaient strictement réservés aux célébrations à caractère national et que les demandes de manifestations sur cette avenue étaient systématiquement refusées.<sup>8</sup>

19. Une fois l'ordre de dispersion donné par les organisateurs, la manifestation devient un attroupement illégal défini par l'article 431-3 du Code pénal comme « tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public ». Un attroupement illégal peut être dispersé par les forces de police, après que deux ordres de dispersion donnés notamment par un officier de police porteur des insignes de sa fonction sont restés sans effet. Toute personne continuant volontairement de participer à un attroupement illégal après lesdites sommations est passible d'une peine d'emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 €.

## 6. Les contrôles d'identité

20. Il ressort de nos entretiens que durant les manifestations un grand nombre de personnes ont été emmenées dans des commissariats de police afin d'établir leur identité, souvent, semble-t-il, comme une mesure de maîtrise des foules, ce qui constitue une violation, voire un usage abusif des dispositions qui régissent les contrôles d'identité par la police. Il y a lieu de souligner que le fait d'amener une personne dans un commissariat pour établir son identité n'est pas assimilé à une garde à vue. Dans les paragraphes qui suivent nous exposerons le cadre légal des contrôles d'identité en France, ainsi que celui de la garde à vue, puisque ces questions sont au cœur même des allégations formulées dans la proposition de résolution.

### 6.1. Les contrôles d'identité de police judiciaire

21. Ces contrôles d'identité sont effectués en liaison avec la commission d'une infraction, souvent dans le cadre d'une enquête de police judiciaire. Selon l'article 78-2 alinéa 1 du Code de procédure pénale (CPP), les officiers et agents de police judiciaire peuvent vérifier l'identité des personnes soupçonnées d'avoir commis ou tenté de commettre ou de se préparer à commettre une infraction. Ils peuvent également vérifier l'identité de personnes faisant l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire et de celles susceptibles de fournir des renseignements qui pourraient être utiles à l'enquête en cas de crime ou délit.

22. Ces contrôles doivent être justifiés par des raisons « plausibles ». A plusieurs reprises, la Cour de cassation a considéré que l'interpellation d'une personne en infraction à la législation sur les étrangers (par exemple, sous le coup d'un arrêté de reconduite à la frontière), s'étant « spontanément » rendue à la préfecture de police, c'est-à-dire sans être convoquée, ou y ayant été convoquée par une lettre mentionnant l'infraction en question, était régulière.

### 6.2. Les contrôles d'identité de police administrative (à titre préventif)

23. Ces contrôles se font dans un but préventif et non répressif, en accord avec la mission de police administrative. Aux termes de la loi du 10 août 1993, « l'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut être contrôlée pour prévenir une atteinte à l'ordre public, et notamment à la sécurité des personnes ou des biens ».

24. Cela étant, cette loi a été profondément tempérée par l'interprétation qu'en a fait le Conseil constitutionnel dans sa décision du 5 août 1993. Ainsi les contrôles d'identité discrétionnaires sont incompatibles avec le principe de liberté individuelle. De plus l'officier de police doit justifier de circonstances particulières établissant le risque d'atteintes à l'ordre public.

25. Des contrôles d'identité de police administrative se transforment toutefois régulièrement en contrôles d'identité de police judiciaire souvent à l'issue d'allégations d'outrages à agent public ou autres formes de rébellion contre la force publique, comme l'attestent par exemple les divers avis de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

---

<sup>8</sup> Les organisateurs des « Manifs pour tous » ont fait observer que les agriculteurs avaient manifesté sur les Champs Elysées, mais la police a soutenu que ces manifestations n'avaient pas été autorisées par les pouvoirs publics.

26. D'après les avocats et les organisateurs de la « *Manif pour tous* », c'est ce type de contrôle d'identité qui a été utilisé dans la majorité des cas à l'occasion des manifestations contre la loi Taubira et ce, principalement en vue de harceler et d'intimider les manifestants de manière arbitraire et sans justification.

6.3. *Les contrôles d'identité sur réquisition du Procureur de la République, selon les dispositions de l'article 78-2, alinéa 2 du Code de procédure pénale*

27. Le Procureur de la République peut requérir les forces de police afin de procéder à des contrôles d'identité à l'égard de toute personne dans un lieu et pour une durée déterminée. La réquisition peut inclure par exemple des contrôles d'identité pendant la durée d'une manifestation et sur le parcours de celle-ci. C'est ce qui a été fait à l'occasion des manifestations contre la loi Taubira. Il nous a été dit qu'en principe il n'est procédé à ce type de contrôle dans ce type de contexte qu'à partir du moment où l'ordre de dispersion a été donné par les organisateurs à la fin d'une manifestation, ostensiblement pour aider la police à identifier les personnes qui semblent rejeter l'ordre de dispersion.

28. Il faut que la réquisition soit faite aux fins de recherches et de poursuites d'infractions visées par le Procureur de la République.

6.4. *Procédure dans le cas où une personne ne peut pas présenter de documents d'identité valides.*

29. L'article 78-3 du Code de procédure pénale (CCP) dispose qu'un officier de police judiciaire peut retenir un individu sur place pour procéder à une vérification de ses documents d'identité. Ce n'est que s'il ne produit pas de documents ou si les documents présentés sont jugés insuffisants ou « manifestement » faux, que la personne peut être emmenée au poste de police pour établir son identité. Le policier peut aussi accompagner la personne à son domicile pour obtenir les documents d'identité requis, à condition que cette dernière ait donné son accord express et librement consenti.

30. Dans ce cas, la personne ne peut être retenue que pendant le temps strictement exigé par l'établissement de l'identité ; la rétention ne peut excéder quatre heures, imputées sur la durée maximum d'une éventuelle mesure de garde à vue (article 78-4 du CCP). Si l'intéressé(e) ne coopère pas, le procureur de la République ou le juge d'instruction peut autoriser le recours à la prise d'empreintes digitales et/ou de photographies.

31. A la fin de la rétention, si aucun élément n'est retenu contre l'individu, la vérification d'identité ne peut donner lieu à une mise en mémoire sur fichiers. Il appartient au procureur de la République de veiller à ce que l'ensemble des pièces se rapportant à la vérification de l'identité soient détruites dans un délai de six mois.

32. L'impossibilité de prouver son identité n'est pas constitutive d'une infraction. Le refus de donner son identité n'est pas une infraction. Par contre, le fait de donner une fausse identité est illégal.

33. Nous avons été informés par les pouvoirs publics que lors des manifestations « *Manif pour tous* » de même que pour d'autres manifestations de grande ampleur, vu le contexte, la police avait décidé de procéder aux contrôles d'identité initiaux au commissariat plutôt que sur place. Il a été admis que ceci n'était pas prévu dans le CPC, qui dispose clairement que pour les contrôles d'identité, seules les personnes qui ne produisent pas de documents d'identité ou qui refusent de le faire peuvent être emmenées au commissariat pour établir leur identité.

34. Nous n'avons pas pu obtenir d'informations spécifiques sur le nombre exact de plaintes déposées pour contrôles d'identité illégaux ou arbitraires, ou violences policières ou gardes à vue illégales. Certaines procédures sont toujours en cours.

35. On nous a dit que la plupart des plaintes qui avaient été déposées avaient été classées sans suite par le procureur. Nous avons appris de leurs avocats que la plupart des plaignants n'avaient pas jugé utile de déposer, après le classement sans suite, une plainte pénale avec constitution de partie civile auprès d'un juge d'instruction, en raison de l'obligation de payer une consignation et de faire appel aux services d'un avocat, ce qui peut s'avérer très onéreux. En outre la durée prévisible des procédures les aurait découragés.

36. Il est clair pour nous que les contrôles d'identité lors des manifestations contre la loi Taubira ont été utilisés à mauvais escient, voire de manière abusive, comme un moyen de maîtrise des foules en violation du CPC. L'usage abusif des contrôles et vérifications d'identité est d'autant plus facile que, comme le relève

le Défenseur des droits dans ses observations<sup>9</sup> devant la Cour d'appel de Paris le 3 février 2015, ces contrôles ne font l'objet d'aucune obligation légale de traçabilité en France : les contrôles ne doivent pas être enregistrés, aucun récépissé n'est délivré et ni les policiers ni les gendarmes n'ont l'obligation de faire rapport sur de tels contrôles lorsqu'ils n'ont pas conduit à l'établissement d'une infraction.

37. Comme le souligne le défenseur des droits, l'absence de motivation et de procédure écrite, en particulier de toute trace du contrôle effectué (précisant a minima la date et le lieu du contrôle, le nom de l'agent et de la personne contrôlée et les raisons ayant justifié la mesure, ni même la notification orale à la personne contrôlée du fondement juridique de la mesure et des motifs du contrôle, entrave lourdement l'accès au contrôle juridictionnel et peut priver la personne contrôlée de la possibilité de contester utilement la légalité de la mesure et de dénoncer son caractère discriminatoire. Nous souscrivons pleinement à cette analyse et invitons les autorités françaises à mieux encadrer à l'avenir les modalités des contrôles et vérifications d'identité<sup>10</sup>.

38. Il y a lieu de noter que le recours abusif aux contrôles d'identité aux fins de maîtrise des foules est un problème qui est apparu au cours de nos propres enquêtes à Paris et qui ne faisait pas partie des griefs mentionnés dans la proposition de résolution demandant l'ouverture d'une procédure de suivi, centrée sur le recours prétendument abusif à la garde à vue lors des manifestations « *Manif pour tous* ». Comme exposé dans les paragraphes précédents, la question de la garde à vue est distincte de l'éventuel recours abusif aux contrôles d'identité. Le recours abusif aux contrôles d'identité aux fins de maîtrise des foules est contraire aux garanties qui figurent dans le Code de procédure pénale et va clairement à l'encontre des intentions du législateur. Pour autant, cela ne dispense pas les manifestants qui estiment avoir été contrôlés abusivement de l'obligation de saisir les tribunaux pour un recours effectif, ce qu'ils n'ont pas fait en règle générale. Le recours abusif aux contrôles d'identité à lui seul n'est pas une raison suffisante de conclure à des déficiences systémiques concernant l'Etat de droit en France qui justifieraient l'ouverture d'une procédure de suivi par l'Assemblée.

## 7. Garde à vue

39. La garde à vue (articles 62 et suivants du Code de procédure pénale) est une mesure visant à priver de liberté pendant quelques heures un individu soupçonné de crime ou de délit. La durée de la garde à vue est de 24 heures dans la plupart des cas, mais elle peut être prolongée jusqu'à 48 heures sur demande du juge d'instruction, voire jusqu'à 120 heures dans des affaires ayant trait, par exemple, au terrorisme. Elle doit avoir pour unique objet d'empêcher le suspect de faire disparaître d'éventuelles preuves, de fuir, d'établir une stratégie avec de potentiels complices ou de faire pression sur des témoins.

40. Il y a lieu de noter que la garde à vue n'est possible que lorsque l'infraction est susceptible d'être réprimée par une peine d'emprisonnement. C'est notamment le cas pour l'infraction d'attroupement illégal.

41. Seuls les officiers de police judiciaire ou de la gendarmerie nationale sont habilités à prendre une telle décision. Une fois la décision prise, le Procureur de la République doit être informé dans les meilleurs délais de la garde à vue en question, par téléphone ou par fax.

42. La garde à vue est strictement réglementée dans le Code français de procédure pénale. La procédure de la garde à vue a été exposée dans les grandes lignes sur le site web <http://www.garde-a-vue.com/> que nous reproduisons ci-après, aux paragraphes 43 à 46 afin que notre rapport soit le plus exhaustif possible.

43. Dès le début de la garde à vue, l'officier de police doit donner au suspect, dans une langue qu'il comprend, les informations suivantes :

- la signification de son placement en garde à vue et la durée de celle-ci. Si des prolongations sont possibles, elles doivent aussi être signalées au suspect dès le début
- la nature et la date présumée de l'infraction à l'origine de la garde à vue

---

<sup>9</sup> Décision MSP-MDS-MLD-2015-021 du 3 février 2015. Le Défenseur des droits a déposé ces observations dans le cadre d'une affaire pendante devant la Cour d'appel de Paris sur le fondement de l'article 141-1 du Code d'organisation judiciaire pour faute lourde de l'Etat du fait du fonctionnement defectueux du service de la justice, suite à des contrôles d'identité prétendument discriminatoires.

<sup>10</sup> A cet égard, nous notons avec intérêt que le nouveau Code de déontologie commun à la police nationale et à la gendarmerie qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014 a prévu le rétablissement du matricule permettant d'identifier l'officier de police judiciaire en cas de contestation.



- la possibilité d'être examiné par un médecin : en effet un examen médical peut être demandé par le suspect lui-même, sa famille, l'officier judiciaire ou le Procureur de la République afin de voir si le suspect ne présente pas d'incompatibilité médicale avec la mesure de garde à vue
- la possibilité d'informer de sa garde à vue un proche, ainsi que son employeur
- la possibilité d'avoir recours à un avocat dès la première minute de la garde à vue : s'il le souhaite, le suspect pourra donc bénéficier de son droit de s'entretenir pendant 30 minutes avec un avocat, mais également de l'assistance de ce dernier pendant toute la durée de la garde à vue. Dans certaines affaires complexes, le Procureur de la République peut demander à ce que l'intervention de l'avocat soit différée de 12 heures (72 heures dans les affaires de terrorisme)
- la possibilité de répondre ou non aux divers interrogatoires se déroulant pendant la garde à vue.

44. A noter que ces différents points doivent absolument être signifiés au suspect, car si tel n'est pas le cas, le suspect pourra le signaler à son avocat qui demandera alors la remise en liberté de son client.

45. Il arrive que la garde à vue n'aille pas à son terme. Cela est le cas quand la certitude de non-culpabilité du suspect est établie. Dans les autres cas, il faut attendre le terme de la garde à vue et celle-ci peut se terminer sur deux scénarios :

- la remise en liberté sans poursuites : si le Procureur de la République estime qu'il n'y a pas lieu d'engager des poursuites, le suspect peut être relâché. Cela n'empêche pas que, si dans la suite de l'affaire, de nouvelles informations remettent en doute sa culpabilité, celui-ci pourra de nouveau faire l'objet d'une mesure de garde à vue.
- l'engagement des poursuites : pour cela, le Procureur de la République pourra opter pour un très grand nombre de mesures différentes selon la suite à donner aux poursuites : remise d'une citation à comparaître, présentation devant un juge d'instruction, déferrement au parquet, renvoi en comparution immédiate, etc.

46. Quelle que soit l'issue connue par la garde à vue, un procès-verbal de déroulement et fin de garde à vue doit être dressé par un officier de police judiciaire. Il permettra de conserver dans le dossier du suspect tous les éléments importants de la garde à vue.

47. La proposition de résolution déposée par M. Volonté et plusieurs de ses collègues affirme que la plupart des personnes placées en garde à vue ont été relâchées au bout de 24 heures sans être inculpées. D'où la conclusion que la garde à vue a été utilisée à mauvais escient comme sanction politique. Nous ne pouvons pas souscrire à cette interprétation puisqu'il n'est pas donné de preuve de la violation de l'une quelconque des strictes dispositions régissant la garde à vue. Nous n'avons pas pu obtenir suffisamment d'éléments d'informations fiables concernant le nombre de recours déposés pour garde à vue arbitraire ou l'issue des recours éventuellement déposés, mais là encore nous considérons que ceux-ci ont été relativement peu nombreux par rapport aux personnes qui ont été placées en garde à vue.

48. Nos conclusions semblent aussi être corroborées par celles du Défenseur des droits, qui n'a pas soulevé de points particuliers concernant les manifestations contre la loi Taubira à une exception près qui ne concerne ni les contrôles d'identité ni la garde à vue. En résumé, il n'y a pas pour nous de raisons de conclure que la garde à vue a été utilisée comme sanction politique.

## **8. L'absence d'indépendance du Parquet et les fichiers d'empreintes digitales et génétiques**

49. Dans les observations qu'il nous a adressées, le Centre pour le droit et la justice a mis en avant l'absence d'indépendance du parquet et la problématique des fichiers d'empreintes digitales et génétiques comme autres problèmes structurels justifiant l'ouverture d'une procédure de suivi à l'encontre de la France. Nous observons cependant que la proposition de résolution ne mentionne ni l'un ni l'autre. Nous n'avons donc pas mandat pour examiner ces deux points.

50. Nous nous bornerons à relever que l'examen de l'exécution de l'arrêt *Moulin c. France* du 23 novembre 2010 qui avait considéré que le Procureur, dans les circonstances de l'espèce, ne pouvait être considéré comme un magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires au sens de l'article 5.3 de la CEDH, a été clôturé par la Résolution<sup>11</sup> du Comité des Ministres du 5 décembre 2013. De plus une loi en

<sup>11</sup> Res CM/resDH (2013)240.

date du 25 juillet 2013 a aboli les instructions individuelles du ministre de la Justice aux procureurs. En juillet 2013, le ministre de la Justice a commandé le rapport Nadal qui a été publié en novembre 2013. Ce rapport propose au gouvernement dix lignes d'action dont l'alignement du statut des procureurs sur celui des juges. Nous recommandons vivement à nos collègues de la délégation française auprès de l'APCE de suivre attentivement la mise en œuvre des recommandations contenues dans ce rapport.

51. En ce qui concerne la législation relative aux fichiers d'empreintes digitales, dont la Cour a estimé dans son arrêt *M. K. c. France* du 12 avril 2013, qu'elle était trop vague et contraire à l'article 8 de la CEDH, l'arrêt est en cours d'exécution et le gouvernement a présenté en janvier 2014 un plan d'action prévoyant des modifications législatives.

52. De notre exploration succincte de ces points, il semble que les autorités sont conscientes des insuffisances concernant le Procureur et la législation sur les empreintes digitales, qu'elles se sont attelées à ces problèmes ou sont en train de le faire. Par conséquent, ces deux questions ne peuvent être considérées comme des insuffisances structurelles contraires aux obligations de la France dans le domaine des droits de l'homme et de l'Etat de droit en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe et par conséquent ne justifient pas l'ouverture d'une procédure de suivi par l'Assemblée.

## 9. Conclusions

53. Dans la proposition de résolution intitulée « Graves revers dans le domaine des droits de l'homme et de l'Etat de droit en France » qu'ils ont déposée, M. Volonté et plusieurs de ses collègues font valoir que les abus de pouvoir et les violences perpétrées par les forces de l'ordre lors des manifestations contre l'adoption de la loi Taubira et, en particulier, le recours prétendument abusif à la garde à vue, ainsi que l'enseignement obligatoire de la théorie des genres dès l'âge de six ans qui aurait été mis en place étaient contraires à la Convention européenne des droits de l'homme et aux obligations du pays à l'égard du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Les auteurs demandaient par conséquent à l'Assemblée parlementaire d'ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la France conformément à l'article 2.iii du mandat de la commission de suivi.

54. Dans le présent avis, nous avons tenté d'apprécier le bien-fondé de ces allégations. Bien que ce soit implicite dans la proposition de résolution, il importe de rappeler ici que les déficiences alléguées dans les domaines des droits de l'homme et de l'Etat de droit doivent être de nature systémique et structurelle pour pouvoir justifier l'ouverture d'une procédure de suivi par l'Assemblée parlementaire. D'où l'importance nécessairement attachée à ce critère dans notre appréciation.

55. Ainsi que nous l'avons exposé ci-dessus, l'enseignement obligatoire de la théorie des genres dès l'âge de six ans n'a pas été institué en France. Par conséquent, l'allégation selon laquelle il découlerait de l'enseignement obligatoire de la théorie des genres dès l'âge de six ans des « violations » du droit à la liberté de conscience et du droit des parents d'éduquer leurs enfants sur les questions de morale, droits garantis par les articles 8 et 9 de la Convention et l'article 2 de son Protocole additionnel, est non fondée et ne peut donc pas constituer un motif pour envisager l'ouverture d'une procédure de suivi à l'égard de la France par l'Assemblée parlementaire.

56. L'adoption de la « loi Taubira » a suscité une vive émotion dans le pays et s'est effectuée dans un climat politique polémique et passionné. Les très vastes manifestations qui ont été organisées contre l'adoption et la mise en œuvre de cette loi se sont généralement déroulées pour la plupart d'entre elles, dans le plein respect du cadre légal régissant les manifestations politiques en France. Ce cadre légal semble être dans l'ensemble conforme aux normes du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Malheureusement, la manifestation du 24 mars 2013 s'est soldée par des violences et des affrontements avec la police, et semble aussi avoir été infiltrée par de petits groupes de militants d'extrême-droite décidés à en découdre. Dans ce contexte tendu, il ne peut être exclu qu'un certain nombre de policiers aient commis des abus de pouvoir ou pris des mesures disproportionnées par rapport à la situation en question. Cela étant, vu le nombre limité de recours déposés et de plaintes introduites à l'encontre de la police en rapport avec ces manifestations, nous ne pouvons que conclure que les manquements observés dans le comportement de la police n'étaient pas de l'ampleur alléguée par les auteurs de la proposition de résolution et n'étaient certainement pas d'une nature structurelle et systémique justifiant l'ouverture d'une procédure de suivi à l'égard de la France.

57. De même, à la lumière de nos investigations, nous ne saurions conclure que le recours à la garde à vue a été, en général, contraire aux strictes dispositions du cadre légal régissant la garde à vue en France. Ce que semble également confirmer le nombre relativement faible de recours déposés par des personnes ayant été placées en garde à vue à l'occasion des manifestations contre la « loi Taubira ». L'allégation d'utilisation de la garde à vue comme sanction politique n'est par conséquent pas justifiée.

58. Cela étant, lors de nos investigations, nous avons constaté un recours abusif des forces de l'ordre aux contrôles d'identité en tant que mesure de maîtrise des foules lors de manifestations : des personnes sont en effet emmenées systématiquement au commissariat pour établir leur identité, même si elles peuvent produire des documents d'identité valides sur place. Ce recours abusif aux contrôles d'identité est contraire aux dispositions régissant ce type de vérification dans le Code de procédure pénale et va clairement à l'encontre de l'intention du législateur lorsqu'il a adopté les garanties figurant dans le Code pour éviter ce type d'abus. Il est clair que ce recours abusif est très répandu et non limité aux manifestations « *Manif pour tous* » à Paris ; il peut être assimilé parfois à du harcèlement de manifestants et passants pacifiques. Le recours abusif aux contrôles d'identité ne peut toutefois être considéré en soi comme une raison suffisante pour conclure, en ce qui concerne l'Etat de droit en France, à l'existence de déficiences systémiques qui justifieraient l'ouverture d'une procédure de suivi par l'Assemblée. Le problème ne saurait cependant être méconnu. Le recours abusif aux contrôles d'identité est contraire à la loi et aux intentions du législateur à cet égard. Lorsqu'il va de pair avec le « profilage », il pourrait aisément se connoter de racisme, comme l'a également souligné le Défenseur des droits dans ses observations sur la question. Ce qui s'accorderait mal avec les obligations de la France vis-à-vis du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme ou avec son image de pays aux avant-postes de la protection et de la promotion des droits de l'homme, une image que la France chérit à juste titre. Nous demandons par conséquent à nos collègues de la délégation française auprès de l'Assemblée d'adopter rapidement une législation qui empêchera les forces de l'ordre de recourir abusivement aux contrôles d'identité en tant que moyens de maîtrise des foules.

59. Bien qu'elles ne fassent pas partie des motifs donnés dans la proposition de résolution, nous avons aussi examiné les allégations de représentants de la société civile, selon lesquelles l'absence d'indépendance du parquet et la problématique des empreintes digitales et génétiques seraient des problèmes structurels justifiant l'ouverture d'une procédure de suivi à l'encontre de la France. Nos constats ne peuvent cependant pas corroborer ces conclusions. Les autorités françaises sont conscientes des insuffisances à cet égard et ont pris des mesures pour y remédier. Tout en nous félicitant de ces réformes, nous constatons que des problèmes subsistent concernant les garanties permettant d'assurer l'indépendance du Procureur et nous recommandons par conséquent que les autorités françaises mettent pleinement en œuvre les recommandations énoncées dans le rapport Nadal.

60. En conclusion, à la lumière de nos observations, nous ne recommandons pas l'ouverture d'une procédure de suivi par l'Assemblée parlementaire à l'égard de la France. Les deux recommandations ci-dessus devront être suivies par la commission de suivi dans le cadre de ses examens périodiques du pays.