

Saisine n°2008-86

AVIS ET RECOMMANDATIONS

de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité

à la suite de sa saisine, le 8 août 2008,
par M. André GERIN, député du Rhône

La Commission nationale de déontologie de la sécurité a été saisie, le 8 août 2008, par M. André GERIN, député du Rhône, des conditions d'interpellation et de retenue de M. M. DSC dans les locaux de la brigade mobile de recherche (BMR) de la direction départementale de la police aux frontières (PAF), puis au local de rétention administrative (LRA) de CAYENNE ROCHAMBEAU, le 31 octobre 2007.

Elle a pris connaissance de la procédure rédigée lors de l'interpellation de M. M. DSC ainsi que de l'enquête de police judiciaire diligentée à la suite de la plainte qu'il a déposée contre un fonctionnaire de police pour violences sur sa personne, plainte qui a été classée sans suite par le parquet pour infraction insuffisamment caractérisée.

Elle a mandaté trois de ses membres pour effectuer une visite, le 23 septembre 2008, des locaux de la BMR ainsi que du centre de rétention où fut conduit M. M. DSC après son interpellation.

Ils ont également entendu M. DSC, Mme A.P., accompagnatrice juridique de la CIMADE, M. S.G., directeur départemental de la Police aux frontières et M.R.M., gardien de la paix.

> LES FAITS

De nationalité brésilienne, âgé de 37 ans, père de deux enfants de 8 et 10 ans vivant à Cayenne, maçon de son état, M.DSC vit clandestinement en Guyane. Il a déposé une demande de régularisation à la préfecture en septembre 2007, demande qui, selon son avocat, n'a aucune chance d'être examinée avant un délai de trois ans compte tenu de l'encombrement du service des étrangers.

Le 31 octobre 2007, Route de Montabo à Cayenne, il se rendait à son travail à bicyclette, après une visite médicale pour des problèmes de dos, lorsqu'il a été contrôlé par des policiers de la Brigade mobile de recherches (BMR) de la Police aux frontières (PAF). Démuni de titre de séjour régulier, il a été menotté et conduit dans un véhicule Clio banalisé, puis transféré dans une navette de la PAF dans laquelle se trouvaient déjà six personnes. Après un tour en ville qui n'a pas donné lieu à de nouveaux contrôles d'identité, tous ont été amenés dans les locaux de la BMR, à proximité de l'aéroport de Cayenne-Rochambeau.

Conduit à l'intérieur de la clôture métallique entourant les locaux de la BMR et menotté à un banc situé sous le préau, comme ses compagnons, il a été questionné par un policier puis par un interprète parce qu'il comprend difficilement le français. Plus tard, il a signé un certain nombre de documents.

Entre-temps, alors qu'il était toujours menotté, son portable a sonné et il a décroché de la main droite. Un policier assis à la table située sous le préau s'est immédiatement dirigé sur lui et lui a demandé d'éteindre. Sans qu'il ait eu le temps de réagir, le fonctionnaire a saisi sa main, l'a serrée fortement et lui a fait lâcher l'appareil, provoquant son ouverture et la chute de la batterie. Puis le policier a amené le bras de M. M. DSC. vers le haut avec sa main gauche, s'est placé entre ses jambes, lui a asséné un coup de poing de la main droite sur la poitrine. Ressentant une vive douleur, M. M.DSC s'est affaissé sur le banc et est resté dans cette position un bon quart d'heure selon lui. Aucun des témoins présents – deux ou trois autres policiers ainsi que l'interprète – n'est intervenu.

M. M.DSC a récupéré son portable lorsqu'il est monté dans le véhicule qui les a conduits au local de rétention administrative.

Dans l'après-midi, Mme A.P., accompagnatrice de la Cimade – association présente dans les locaux et centres de rétention administrative, proposant une assistance juridique aux personnes retenues – l'a aperçu dans la « cage » grillagée qui sert de cour de promenade ou de lieu de transit aux retenus et elle l'a reconnu comme ayant déjà été placé en rétention. Informée par M. M. DSC. des violences subies, elle a demandé à ce qu'il soit conduit dans son bureau. Lors de ce déplacement, elle a constaté qu'il avait beaucoup de mal à marcher, souffrait visiblement du dos, était pâle, en sueur, avait du mal à respirer et à s'exprimer. Pris d'un malaise au cours de l'entretien, M. M. DSC. a été présenté à l'infirmière du LRA qui lui a remis un analgésique. Puis il a été pris en charge par les pompiers et transporté aux urgences de l'hôpital de Cayenne, après qu'il a été mis fin à sa rétention sur ordre de l'officier commandant le centre.

> AVIS

Seront examinées successivement la régularité de la procédure utilisée, la réalité des violences alléguées et l'impartialité de l'enquête diligentée sur la plainte de M. M. DSC.

I. Une procédure totalement viciée

a) Une pratique régulière n'entrant dans aucun cadre légal

Selon les PV rédigés par le sous-brigadier C.B. en fonction à la BMR, à la suite de l'interpellation de M. M.DSC :

- l'identité de M. M. DCS. a été contrôlée par le policier le 3 octobre 2007, route de Montabo à Cayenne, à 9 heures, sur le fondement de l'article 78-2 alinéa 9 du Code de procédure pénale, conformément aux « instructions permanentes de Mme le procureur de la République de Cayenne » et à « l'accord de M. le Préfet de Guyane » ;
- constatant qu'il était démuné de titre de séjour et « agissant dès lors en flagrant délit, au visa des articles 53 et suivants » dudit code, le fonctionnaire l'a « interpellé » à 9h05, le procès-verbal précisant que, le policier ne maîtrisant pas suffisamment la langue portugaise, M. M. DSC. serait informé, dès le retour au service et par le truchement d'un interprète, de la mise en œuvre d'une « procédure administrative de reconduite à la frontière » ;

- toujours au visa explicite des textes relatifs à la constatation en flagrance d'un délit, l'étranger a été auditionné par le même policier, de 12h15 à 12h30, en présence de l'interprète ;
- à 13h05, notification lui a été faite de la mesure administrative de reconduite à la frontière prise à son endroit, de son placement en rétention et de ses droits, qu'il n'a pas souhaité exercer ;
- le parquet a été avisé de ces mesures et la procédure, clôturée le jour-même, lui a été adressée ainsi qu'au préfet de la région Guyane.

La Commission tient à souligner, en premier lieu, la complète illégalité du procédé employé : dès lors qu'un étranger est soupçonné d'être l'auteur d'un délit et qu'il fait l'objet de mesures coercitives – il est conduit au poste menotté et son maintien sous la contrainte à disposition de la police le prive de facto de la liberté d'aller et venir –, le fonctionnaire interpellateur a l'obligation de le présenter à un OPJ. Le constat en flagrance de l'existence d'une infraction pénale – le séjour irrégulier, prévu et puni par l'article L 621-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) – puis le recours à la coercition doivent nécessairement constituer le point de départ d'une procédure judiciaire assortie d'une mise en garde à vue (*Cass. Crim. 6 décembre 2000, Bull crim. n° 367 ; 6 mai 2003, Bull crim. n° 93 ; Cass civ. 9 déc. 2004, Bull 2004, II, n° 518*). L'OPJ doit lui notifier cette mesure ainsi que ses droits, lui permettre de les exercer le cas échéant, et en informer immédiatement le parquet.

Certes, puisque M. M. DSC. était démuné de tout document d'identité, une procédure de vérifications d'identité, telle qu'elle est prévue à l'article 78-3 du Code de procédure pénale, aurait pu également servir de cadre légal à sa conduite au poste et à l'interrogation des fichiers. Mais elle exigeait également sa présentation immédiate à un OPJ, la notification de son droit de faire aviser le procureur de la République et prévenir sa famille, ainsi que la transmission au parquet des procès-verbaux dressés. De plus, la durée de la retenue dans ce cas ne pouvait excéder 4 heures.

Non encore détecté par la Commission qui n'était pas saisie de ces faits le 1^{er} août 2008, le procédé hybride utilisé hors de tout cadre légal le 31 octobre 2007 n'a été évoqué à aucun moment lors de l'entretien que les membres de la Commission ont pu avoir, dans le cadre de la saisine 2008-9, avec le procureur de la République de Cayenne à cette date. Selon ce magistrat, les deux seules procédures employées étaient la procédure judiciaire classique, accompagnée d'une garde à vue, et la procédure de vérification d'identité, privilégiée durant les heures d'ouverture des bureaux de la préfecture, en l'absence d'antécédents judiciaires ou d'infractions connexes.

Il n'en a pas été fait mention, non plus, par le directeur départemental de la PAF, lors de son audition par la Commission. Ce dernier a simplement donné les précisions suivantes :

- lors de la phase de préparation de la LOLF et « au cours d'une réunion présidée par le président du tribunal de Cayenne, l'autorité judiciaire a demandé s'il était possible de réduire le coût des mémoires de frais des experts. C'est en réponse à cette demande que j'ai proposé le traitement de certaines procédures par le biais de la vérification d'identité, suivi immédiatement de la délivrance d'un APRF... »
- « dans un deuxième temps, c'est-à-dire lors de la phase de préparation de l'opération ARPIE début [février]2008, cette dualité de procédures a été validée par une circulaire » du chef du parquet.

M. S.G. a toutefois ajouté que son adjoint avait constaté à plusieurs reprises l'absence de notification des droits afférents à la vérification d'identité, ce qui l'avait amené à rédiger des

notes de rappel à ce sujet, auxquelles étaient annexés des modèles de procès-verbaux. A les considérer comme transmises (deux notes de service des 13 décembre 2006 et 24 mai 2007 ont été communiquées à la Commission sur ce point), les instructions évoquées ci-dessus sont restées lettre morte. En effet :

- l'emploi systématique, en matinée, avec l'assentiment de la hiérarchie policière et de l'autorité judiciaire, du procédé utilisé le 31 octobre 2007 a été confirmé à la Commission par plusieurs fonctionnaires entendus dans le cadre de la saisine 2008-9 et détaillé en ces termes par l'un d'eux : « les interpellations du matin ne s'inscrivaient ni dans le cadre d'une vérification d'identité, ni dans le cadre d'une procédure de garde à vue ; par conséquent aucun droit n'était notifié ; ce n'est qu'au moment de la notification des arrêtés que les APJ notifiaient eux-mêmes les droits afférents au placement en rétention » ;
- ce même OPJ précisait que la moitié environ des 3300 procédures d'ILE dressées par la BMR en 2007 avaient été menées dans ces conditions, sur instructions du procureur de la République, vérifiées par le lieutenant D.B. et transmises sous la signature du directeur départemental de la PAF ou de son adjoint, « les chiffres de l'année 2006 étant à peu près identiques » ;
- la permanence de l'utilisation de ce procédé est encore démontrée par la communication à la Commission, par plusieurs fonctionnaires interrogés, de procédures dressées en des termes identiques les 11 juillet 2006 (PV 2006-168), 19 juillet 2007 (PV 2007-1772), 16 janvier 2008 (PV 2008-169 faisant l'objet de la saisine 2008-87 de la Commission) et 24 janvier 2008 (PV 2008-258) ;
- et son utilisation réitérée ne pouvait échapper à M. S.G. puisque, selon les mentions portées sur ces procédures, elles étaient rédigées « sur son ordre et sous sa responsabilité », puis soumises à sa signature avant transmission et archivage.

La Commission regrette que le directeur départemental de la PAF et le procureur de la République, dont les « instructions permanentes » sont rappelées en tête de ces procès-verbaux, aient proposé ou laissé s'instaurer et se perpétuer durant plusieurs mois une pratique n'entrant dans aucune des voies légales, pratique qui conduisait à priver de liberté de manière arbitraire et sans aucun support juridique une personne interpellée pour infraction à la législation sur les étrangers durant plusieurs heures (de 9 heures à 13h05 pour ce qui concerne M. M. DSC.) et qui viciait naturellement tous les actes effectués durant ce délai.

La Commission ne peut pas ne pas relever que cette pratique a été mise en œuvre notamment durant la période où, par le déclassement du centre de rétention en local de rétention administrative, la régularité des procédures d'interpellation n'était plus soumise au contrôle du juge des libertés qui ne peut intervenir qu'au bout de 48 heures de rétention, tandis que les recours administratifs, non suspensifs et examinés plusieurs mois après le refoulement, se trouvaient dénués de toute utilité pratique.

b) Des réponses pré-rédigées, faussement prêtées aux personnes interrogées

Dans le procès-verbal de son audition, M. M. DSC répond affirmativement à la question suivante : « acceptez-vous d'être entendu et de répondre à nos questions en dehors de toute mesure de garde à vue ? ».

La Commission observe que si la question précitée a vraiment été formulée, ce que conteste M. M. DSC., elle ne pouvait éveiller aucun écho chez une personne de nationalité étrangère n'étant pas en mesure de comprendre la signification juridique d'un tel acquiescement.

Mais surtout, elle note que la réponse affirmative de la personne interpellée, formulée de la manière suivante : « oui, j'accepte librement de répondre à toutes vos questions », se trouve exprimée très exactement dans les mêmes termes, dans les procédures similaires dressées les 11 juillet 2006 (PV 2006-168), 19 juillet 2007 (PV 2007-1772), 16 janvier 2008 (PV 2008-169 faisant l'objet de la saisine 2008-87 de la Commission) et 24 janvier 2008 (PV 2008-258).

Il en est de même de la formule « je ne souhaite faire usage d'aucun de ces droits », reproduite à l'identique dans toutes ces procédures susvisées, dans le procès-verbal de notification des droits attachés à la mesure de rétention.

Une telle répétition, au mot à mot, est de nature à jeter un sérieux doute sur la réalité des propos retranscrits. Elle témoigne en réalité de l'emploi d'un programme informatique spécifiquement dédié à cette procédure « sans garde à vue » par la BMR¹, comme cela était également le cas pour les procédures judiciaires avec garde à vue (cf. saisine 2008-09) et tend à démontrer qu'avec l'assentiment hautement vraisemblable de la hiérarchie interne à la DDPAF, certaines réponses consignées dans la procédure étaient pré-remplies, avant tout échange avec l'étranger interpellé.

Outre qu'un tel procédé est susceptible de caractériser l'infraction de faux, il viole également les articles 1 et 2 du Code de déontologie de la police nationale.

c) Une absence de notification effective des droits de la personne placée en rétention

M. M. DSC. a précisé qu'aucune information ne lui avait été donnée, lors de son interrogatoire par l'interprète, sur les motifs de son interpellation et sur les droits dont il pouvait disposer. Lors de la signature des feuillets de la procédure, on lui a simplement indiqué qu'il était arrêté pour séjour irrégulier. Cette signature est d'ailleurs intervenue un certain temps après son interrogatoire, une fois terminée la rédaction des procès-verbaux relatifs à l'interpellation de tous les étrangers appréhendés.

Au regard du témoignage précis de M. M.DSC sur ce point, mais aussi des méthodes de travail de la BMR, telles qu'elles ont été décrites par plusieurs fonctionnaires de police comme par l'interprète entendu dans le cadre de la saisine 2008-9, la Commission tient pour établi que les droits de la personne placée en rétention n'ont pas été réellement notifiés à M. M. DSC., lorsqu'il a été invité à apposer sa signature sur les pièces de procédure, son arrêté de reconduite à la frontière et son arrêté de placement en rétention.

Ensuite, le registre de notification des droits tenu au LRA mentionne qu'à son arrivée, M. DSC., n'a pas souhaité bénéficier de l'assistance d'un interprète et a refusé l'examen médical, l'assistance d'un conseil, la communication avec son consulat ou avec une personne de son choix. Ce registre a été rempli hors la présence d'un interprète et aucune mention n'indique que le fonctionnaire qui a procédé à la notification des droits au local de rétention s'exprime en portugais. La Commission a pu constater que les PV relatifs à l'audition de M. DSC. et à sa notification des arrêtés de reconduite à la frontière et de

¹ Des copies d'impression des cadres affichés sur l'écran, lors de l'utilisation de ce logiciel, ont été remises à la Commission et seront transmises au parquet de Cayenne, dans le cadre de l'article 40 du Code de procédure pénale.

placement en rétention, rédigés à la BMR, mentionnent qu'ils ont été lus et traduits par un interprète.

Dès lors, au regard de l'absence d'interprète au moment de la notification des droits de M. DSC. lors de son arrivée au LRA, de son témoignage, des méthodes de notification des droits relevées dans la saisine 2008-9 bis, la Commission tient pour établi qu'aucun de ses droits attachés à la mesure de reconduite à la frontière et à son placement en rétention ne lui a été notifié effectivement à son arrivée au LRA.

Cette situation est contraire aux articles L551-2, L551-3, R553-11 et R551-4 du CESEDA et constitue un manquement caractérisé au professionnalisme dont doit faire preuve tout fonctionnaire chargé de procéder à la notification des droits afférents à la rétention.

d) Une absence de transmission de ces procédures au parquet

La Commission observe, à titre très subsidiaire, qu'après plusieurs demandes de transmission de copie de pièces adressées au procureur de la République de Cayenne, il est apparu que la procédure dressée n'avait jamais été transmise au parquet, pas plus que celle communiquée dans le cadre de la saisine 2008-87. Cette situation n'est conforme ni à la mention inscrite sur le PV de clôture et transmission, ni aux articles 19 ou 78-3 du Code de procédure pénale, ni aux précisions relatives à l'enregistrement systématique au bureau d'ordre du parquet de l'ensemble des procédures d'infraction à la législation sur les étrangers contenues (p 45) dans le rapport de politique pénale, rédigé par le procureur de la République de Cayenne pour l'année 2007 et qu'il nous a remis.

II. Des violences non établies, mais une enquête ne présentant pas toutes les garanties objectives d'impartialité

Invité, au cours de l'enquête judiciaire diligentée sur sa plainte, à identifier le policier qu'il accusait lui avoir porté un coup, M. M. DSC. a reconnu formellement M. R.M., gardien de la paix qui se trouvait effectivement en service ce matin-là. Celui-ci nie tout acte de violence.

L'interprète requis ce matin-là a assuré n'avoir jamais assisté à un acte de violence de la part d'un fonctionnaire de police durant sa présence à la BMR.

Le praticien hospitalier qui a examiné M. M. DSC. à la suite de son transport à l'hôpital lui a remis un certificat médical ne mentionnant qu'une agression « par un tiers » et ne faisant état que d'une « douleur pariétale ». Le certificat médical de son médecin traitant, en date du 25 septembre 2008, qu'il a transmis à la Commission et qui lui ordonne des séances de kinésithérapie pour rééducation de l'épaule droite et du rachis lombaire n'est pas plus probant.

Les déclarations opposées du réclamant et du policier qu'il met en cause, l'absence de mention, dans le certificat médical produit, de traces de violences, le témoignage négatif de l'interprète ne permettent pas de conclure à l'existence d'un manquement à la déontologie sur ce point.

La Commission note toutefois que l'enquête de police judiciaire qui a recueilli les déclarations négatives de l'interprète et du policier quant à la réalité des blessures dont se

plaint M. M. DSC. a été confiée par le parquet à la direction départementale de la PAF, alors qu'un policier de cette direction était susceptible d'être mis en cause pour violences illégitimes.

Une telle saisine, d'ailleurs systématique puisque réitérée lors d'une enquête-décès (saisine 2008-09) ou de l'instruction d'une autre plainte pour violences formulée contre des fonctionnaires de la PAF (saisine 2008-87), est inappropriée dans la mesure où elle laisse planer un doute sur la capacité de distanciation et sur l'impartialité objective des enquêteurs. Elle doit être évitée.

> RECOMMANDATIONS

Parce que ni les économies budgétaires, ni la primauté donnée aux résultats chiffrés en nombre de reconduites effectives aux frontières ne peuvent justifier l'abandon des cadres légaux d'intervention et la présentation de procès-verbaux contenant des réponses pré-remplies faussement prêtées aux personnes interpellées, la Commission considère que les irrégularités observées dans les procédures diligentées par la BMR de juillet 2006 à janvier 2008 au moins, et les détentions arbitraires qui en ont été la conséquence, méritent des sanctions contre tous ceux qui avaient le pouvoir de les interdire ou de s'y opposer et ont ainsi manqué aux devoirs de leurs fonctions en violant sciemment les articles 1 et 2 du Code de déontologie de la police nationale, qui exigent des fonctionnaires de la police nationale qu'ils concourent à la garantie des libertés dans le respect des conventions internationales et des lois.

La Commission recommande donc très fermement que :

- des poursuites disciplinaires soient engagées à l'encontre du directeur départemental de la PAF et des officiers commandant successivement la BMR, qui les ont instaurées, mises en pratique ou qui ont accepté qu'elles se perpétuent sur une aussi longue période ;
- le maintien de l'habilitation de ceux d'entre eux qui ont la qualité d'OPJ soit examiné par l'autorité judiciaire.

La Commission n'ayant pas de compétence pour commenter ces dysfonctionnements sur le plan des responsabilités judiciaires, elle transmet son avis au garde des Sceaux

De manière plus générale, la Commission recommande de rappeler aux OPJ de la Police aux Frontières, mais aussi aux procureurs sous la direction desquels ils agissent, et particulièrement à tous ceux qui servent outre-mer, que :

- en matière de lutte contre le séjour irrégulier, le nombre des reconduites effectuées ne doit en aucun cas nuire à la qualité et à la régularité des procédures ;
- comme l'a déjà spécifié la circulaire du 21 février 2006 cosignée par les ministres de la Justice et de l'Intérieur (p 4), la procédure administrative ne peut être « mise en œuvre qu'à l'issue d'une procédure judiciaire permettant le recours à la coercition et à la garde à vue » ou à la suite de l'utilisation des procédures de contrôle d'identité ciblées de l'article 78-2 du Code de procédure pénale ;
- quelle que soit la voie légale utilisée après l'interpellation – garde à vue ou vérification d'identité – chacune est porteuse de droits pour l'étranger retenu, droits qu'il appartient aux OPJ de notifier dans une langue comprise par l'étranger pour en permettre l'exercice effectif ;
- chacune de ces procédures doit être transmise au parquet, même en cas de classement sans suite judiciaire lorsque la réponse administrative est privilégiée, conformément à l'article 19 du Code de procédure pénale.

Au regard de l'absence de notification effective des droits afférents à la rétention, lors de l'arrivée de M. DSC. au LRA, la Commission estime que des observations écrites doivent être adressées au fonctionnaire qui était chargé d'y procéder.

La Commission recommande que les articles R553-11 et R551-4 du CESEDA soient rappelés aux fonctionnaires de police chargés de notifier leurs droits aux personnes placées en centre de rétention. De même, doit-il leur être rappelé que les registres de rétention doivent comporter, dans la partie « événements », toutes mentions utiles sur le déroulement de celle-ci et sur les événements, visites, notamment médicales, et présentations qui ont pu être effectuées.

La Commission recommande que toutes les mesures soient prises par l'autorité judiciaire, mais aussi par les administrations centrales pour garantir l'impartialité objective des enquêtes diligentées à la suite des plaintes déposées contre des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie. Elle recommande également une harmonisation des pratiques entre les différents services, ainsi que des évaluations régulières.

Compte tenu de ses constats et conclusions, la Commission transmet son avis au ministre de l'Intérieur et au garde des Sceaux, au ministre de l'Immigration de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire, au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, au procureur général près la cour d'appel de Fort-de-France et au procureur de la République de Cayenne, en application de l'article 40, alinéa 2 du code de procédure pénale.

Adopté le 1^{er} décembre 2008

Pour la Commission nationale de déontologie de la sécurité

Le Président



Roger BEAUVOIS