

---

**Saisine n° 2003-29**

**AVIS ET RECOMMANDATION  
de la Commission nationale de déontologie de la sécurité**

*à la suite de sa saisine, le 2 mai 2003, par M<sup>me</sup> Annie David, sénatrice de l'Isère.*

---

*La Commission nationale de déontologie de la sécurité a été saisie, le 2 mai 2003, par M<sup>me</sup> Annie David, sénatrice de l'Isère, des conditions dans lesquelles des sous-officiers de gendarmerie ont entendu vérifier la situation au regard de la législation du travail des personnes qui travaillaient au stand de l'hebdomadaire La Terre à la Foire de Beaucroissant (Isère) les 26 et 27 avril 2003.*

*La Commission a obtenu des précisions complémentaires de l'auteur de la saisine et de l'inspection technique de la gendarmerie nationale. Elle a mandaté un de ses membres pour entendre à Grenoble des sous-officiers qui sont intervenus les 26 et 27 avril, ainsi que le responsable et des bénévoles du stand de « La Terre ».*

► **LES FAITS**

Une foire se tient depuis le XIII<sup>e</sup> siècle à Beaucroissant (Isère) en septembre. Une seconde foire y est organisée depuis 1970 en avril. Elle accueille environ 300 000 visiteurs, contre près d'un million pour celle de septembre. Les faits signalés se rapportent à « l'attitude de la brigade de Saint-Marcellin [...] envers le stand du restaurant » La Terre « , organisé et animé par la fédération de l'Isère du Parti communiste depuis une quarantaine d'années sur la foire de Beaucroissant ».

**A – Relation par le responsable du stand de La Terre**

M. B. expose : « samedi 26 avril 2003 à 8 heures, [...] les quatre gendarmes attachés à la brigade de Saint-Marcellin m'ont demandé de les renseigner sur le pourquoi de cette dénomination de » La Terre « pour votre restaurant. [...] Je leur ai répondu [...] qu'en avril nous n'avons que le restaurant de » La Terre « , [...] hebdomadaire communiste en direction

du monde rural. [...] Les gendarmes ont ensuite demandé de leur fournir les registres, ma carte d'identité personnelle [...]. Je leur ai présenté le registre de sécurité. [...] Puis ils m'ont demandé le registre du personnel. J'ai répondu : "je vous ai déjà dit que l'existence des partis politiques était reconnue par l'article 4 de la Constitution française, que par conséquent le bénévolat est partie intégrante de cette reconnaissance [...]. Dans ce restaurant, il n'y a que des bénévoles, donc pas de personnel et pas de registre du personnel !"

« Les gendarmes demandent à nouveau combien de personnes seront présentes pendant cette foire. Je réponds : "pour l'instant, sur ma feuille j'ai noté dix-huit personnes pour aujourd'hui et dix-neuf pour demain [...] ; revenez vers midi, je vous dirai le nombre exact". Les gendarmes me précisent qu'ils sont mandatés dans le cadre de la lutte contre le travail au noir [...]. Ils précisent que la seule façon de savoir si oui ou non le Parti communiste fait travailler des gens au noir, c'est de disposer du fichier intégral de tous les membres du PC pour comparer si ceux qui sont dans ce restaurant sont membres ou pas de cette association. [...]

« Pour calmer le jeu, je leur propose de demander si des militants ont leur carte d'adhérent avec eux ; plusieurs se sont exécutés ; mais impassibles les gendarmes m'indiquent qu'ils reviendront le lendemain et qu'il faudra que je sois en mesure de leur fournir le fichier des adhérents du PCF de l'Isère. [...]

« Dimanche 27 avril, 9 heures 45, [...] trois des quatre gendarmes de la veille pénètrent dans le restaurant et me demandent [...] le fichier des membres du Parti communiste. Le samedi, je leur avais montré la liste des participants du jour, et à nouveau je reviens avec cette liste complétée. [...] Les gendarmes : "sans listing de tous vos adhérents, nous ne pouvons pas contrôler si ceux qui sont présents sont des bénévoles ou pas". [...]

« L'adjudant-chef : "puisque vous n'êtes pas en mesure d'imposer le silence, vous allez m'accompagner au bureau provisoire des gendarmes à la foire. " [...] Au poste, l'adjudant-chef me somme de rester devant la porte. [...] Puis il ordonne aux deux autres gendarmes de me surveiller [...]. Plus de trente minutes plus tard, l'adjudant-chef ressort du poste. Il me dit :

“nous avons vérifié ; tous ceux qui sont dans votre restaurant sont des militants communistes, l’affaire est close. ” [...] »<sup>1</sup>.

### **B – Éléments recueillis auprès de la gendarmerie et des bénévoles du stand de « La Terre »**

Les événements des 26 et 27 avril 2003 peuvent être ainsi reconstitués :

D’après les responsables du stand, huit personnes se seraient trouvées au stand de « La Terre » au moment des faits, le samedi matin ou le dimanche matin, ou les deux jours.

#### *Samedi 26 au matin :*

L’adjutant M. expose qu’il était chargé, avec trois sous-officiers, de contrôler les infractions relatives au travail illégal. « Nous nous sommes présentés tous les quatre au stand de “La Terre” [...]. Je précise que ce stand ne présentait aucune particularité par rapport aux nombreux stands de buvette et de restaurant de la foire. Il y avait une enseigne “Restaurant La Terre”, sans logo, symbole ou inscription particuliers.

« Nous nous présentons à un monsieur à qui nous notifions le motif de notre visite. Nous pensons qu’il s’agit d’une association ; par conséquent, nous demandons la présentation des statuts de l’association et la liste des adhérents qui la composent [...]. Ce monsieur [...] nous précise qu’il s’agit du Parti communiste français, section de l’Isère, et qu’il va nous présenter les documents dont il dispose. À partir de cet instant, plusieurs personnes qui sont présentes dans la salle nous rejoignent [...] ; certaines nous produisent spontanément, mais de manière agressive, leur carte du parti communiste. [...] Elles nous encerclent et manifestent [...] une agressivité verbale vis-à-vis de l’institution que nous représentons. [...] Cette situation dure une dizaine de minutes. Nous réitérons notre demande : “prouvez-nous que vous êtes une association, produisez vos statuts et les documents s’y rattachant, ainsi que la liste des adhérents”. [...]

---

<sup>1</sup> Récit transmis le 12 juin 2003 à la Commission.

« Devant l'impossibilité de poursuivre notre contrôle et le risque d'atteinte à notre intégrité physique de la part de certaines de ces personnes, nous décidons d'interrompre le contrôle. [...] Nous poursuivons notre contrôle sur la foire [...] et relevons différentes infractions ».

Son adjoint a confirmé : « nous nous sommes présentés au stand de restauration de "La Terre", [...] qui ne comportait à l'extérieur aucune autre identification. Le responsable nous a tout de suite déclaré qu'il s'agissait d'un restaurant rattaché à la section de l'Isère du Parti communiste. [...] Nous lui avons demandé de nous justifier l'appartenance à l'association des personnes qui s'affairaient sur le stand. Quelques personnes nous ont présenté [...] leur carte d'adhérent du parti. [...] D'autres personnes se sont approchées et la situation est devenue [...] houleuse. [...] Nous avons quitté les lieux sans avoir pu vérifier la situation de toutes les personnes présentes ».

M. Ba., bénévole, assure que les gendarmes lui ont demandé ses papiers : « comme je ne les avais pas, ils m'ont demandé si j'avais la carte du parti ; [...] je la leur ai montrée. Comme je n'avais pas marqué mon nom sur la carte, ils m'ont demandé ce qui prouvait que j'étais bien [M. Ba.]. Il n'y avait pas d'attroupement [...] ».

*Dimanche 27 au matin :*

L'adjudant M. a déclaré : « nous sommes revenus le lendemain matin comme convenu [...]. Notre interlocuteur s'est montré nettement plus agressif et énervé que la veille. Il a refusé tout contrôle et ne nous a pas communiqué la liste promise des membres déclarés de l'association [...]. [...] Nous nous sommes retrouvés de nouveau encerclés par les mêmes personnes. Nous avons demandé à notre interlocuteur de nous suivre jusqu'au bureau de la gendarmerie [...].

« [...] Nous lui avons demandé de patienter quelques minutes à l'extérieur du bureau, dont je précise qu'il s'agit d'une annexe de la mairie [...] comportant une seule pièce. Nous sommes entrés dans le bureau pour rendre compte des faits à notre hiérarchie et lui indiquer que nous arrêtons le contrôle [...] ».

M. Ba. (bénévole) a vu revenir les gendarmes : « je les ai sentis plus agressifs [...]. J'ai continué à travailler ». M<sup>me</sup> V. (bénévole) était arrivée le 26 après la visite des gendarmes : « je ne m'attendais pas à les voir reve-

nir [...] ; le gradé a demandé de nouveau à voir le responsable ; les gendarmes ont essayé d'isoler [M. B.] [...] ; quatre à cinq personnes s'étaient approchées [...] ; j'ai vu [M. B.] partir "encadré" par les gendarmes ; j'ai suivi de loin [...] ; j'ai attendu [...] entre quinze et vingt minutes [...] ; ensuite, [...] nous avons fait quelques pas [...] pour "décompresser" [...] ».

## ► AVIS

La saisine est « motivée par des incidents [...] portant atteinte à l'exercice des libertés publiques ».

### A – Sur le cadre de l'action des gendarmes

L'officier commandant la compagnie de Saint-Marcellin a fait savoir à la Commission qu'il assume l'entière responsabilité de la conduite des opérations considérées.

L'adjudant M. a exposé qu'au sein de cette compagnie, « une équipe de deux sous-officiers a été chargée [...] depuis 2002 [...] de procéder au contrôle de toutes les infractions relatives au travail illégal et au non-respect des lois et règlements relatifs à l'activité du commerce non sédentaire. [...] Sur l'ensemble de la foire et pour la durée de celle-ci, les effectifs engagés par la gendarmerie nationale pour la sécurité étaient de l'ordre de la centaine. Avec trois sous-officiers, j'étais chargé de la mission décrite plus haut ».

Son adjoint a confirmé qu'ils sont, l'un et l'autre, « formateurs relais (travail illégal) » (FRTI)<sup>2</sup> et qu'avec deux autres sous-officiers, ils ont « contrôlé environ 200 stands [...] sur les deux jours ». « Cette opération de contrôle a permis de relever douze infractions pour travail clandestin et d'informer de nombreux responsables de stands de la nécessité de se mettre en conformité avec les textes en vigueur »<sup>3</sup>.

Il convient de rappeler que la gendarmerie est la première administration verbalisatrice en matière de travail illégal, effectuant 26 % des pro-

<sup>2</sup> Dispositif institué par la gendarmerie nationale en 1992, renforcé en 1998.

<sup>3</sup> Rapport du colonel commandant le groupement de gendarmerie de l'Isère du 28 juillet 2003.

cédures<sup>4</sup>. En particulier, les officiers de police judiciaire, peuvent entrer dans les locaux professionnels pour rechercher les infractions de travail dissimulé, sur réquisitions du procureur de la République<sup>5</sup>. Les services qui luttent contre le travail illégal constatent « la multiplication des formes de déqualification des relations d'emploi dont la plupart ont pour objet de s'affranchir du statut salarial », notamment par l'utilisation de « faux bénévoles »<sup>6</sup>. C'est ainsi que le tribunal correctionnel de Grenoble a examiné en décembre 2003 une affaire de travail dissimulé, découverte par la gendarmerie à la foire de Beaucroissant en septembre 2002 dans un stand proposant des produits alimentaires sous une enseigne louée à une association qui n'avait plus d'existence réelle.

## **B – Sur les informations demandées par les gendarmes**

### **1) L'identité des bénévoles :**

Dans son récit précité, M. B. assure que « les gendarmes ont ensuite demandé [...] ma carte d'identité personnelle dans le cadre des responsabilités pénales ». Il a répété devant la Commission : « les gendarmes m'ont demandé ma carte d'identité le samedi matin ; je la leur ai présentée et ils ont relevé mon nom ».

L'adjudant M. affirme, en revanche, « qu'il n'y a eu [...] aucune demande de pièces d'identité, notamment à notre interlocuteur, [...] dont nous ne connaissons toujours pas l'identité », ce que confirme le commandant du groupement départemental.

### **2) L'identification de « La Terre » :**

Pour le commandant du groupement départemental de gendarmerie, « le lien invoqué, en l'absence totale et éventuellement volontaire, de sigles ou d'identifiants sur le stand, entre ce restaurant et un parti politique qui aurait été en charge de son animation ne pouvait et ne peut tou-

---

<sup>4</sup> Source : rapport préparatoire de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal, juillet 2003 (citant une enquête réalisée en 2001 par la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal).

<sup>5</sup> Article 78-2-1 du Code de procédure pénale issu de la loi 97-396 du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration.

<sup>6</sup> Rapport précité de juillet 2003.

jours pas être établi ». M. D. a assuré, pour sa part, que « sur le grand plan de la foire, la dénomination est bien Fédération de l'Isère du PCF ».

Il est établi que le stand à l'enseigne « Restaurant La Terre » ne comportait aucun signe faisant apparaître un rattachement à un mouvement politique.

Selon l'adjudant M., les personnes qui ont « encerclé » les gendarmes le samedi matin ont répété « qu'elles s'étonnent de ce que la gendarmerie ne sache pas que « La Terre » est rattachée au Parti communiste et que le contrôle est « orienté » ».

*La Terre* s'affirme dans son « ours » comme « Hebdomadaire du Parti communiste français ». M. B. expose : « je suis le trésorier de la fédération départementale du Parti communiste. Dans mes responsabilités entre la tenue du restaurant « La Terre » à la foire de Beaucroissant [...]. Si j'y intervins moi-même, ce n'est pas en tant que salarié de la fédération mais en tant que militant ». M. Ba. et M<sup>me</sup> V. confirment : « je suis venu sur le stand [...] les deux jours en tant que militant pour donner un coup de main » ; « je suis militante au Parti communiste et je suis venue apporter une aide bénévole au stand de « La Terre » ».

Quelles que soient l'ancienneté du titre <sup>7</sup> et son histoire, il convient de noter toutefois que l'hebdomadaire est diffusé essentiellement par abonnement et non pas en kiosque.

La Commission retient que les sous-officiers de gendarmerie pouvaient ignorer l'existence de l'hebdomadaire éponyme lorsqu'ils se sont présentés au stand du restaurant « La Terre ».

### 3) La qualité de bénévole :

L'adjudant M. soutient qu'il lui était nécessaire de disposer de « la liste des membres déclarés de l'association ». « Seuls les membres déclarés et inscrits ayant le droit de travailler bénévolement sur le stand, ce n'est qu'à partir de ce document que nous pouvions exercer notre contrôle. [...] Nous n'avons pas demandé de liste des membres du Parti communiste, mais seulement la liste des adhérents de l'association dont ils se

---

<sup>7</sup> *La Terre* du 23 décembre 2003 au 5 janvier 2004 porte le numéro 3084-3085.

prévalaient. [...] Nous sommes restés dans l'optique "contrôle de l'association". [...] » Son adjoint expose, à propos de l'intervention du samedi : « quelques personnes nous ont présentés tout de suite leur carte d'adhérent du parti. Pour nous, il n'y avait alors aucun problème puisqu'elles étaient membres de l'association ».

Selon M. B., les gendarmes lui « ont dit [...] que pour vérifier qu'il n'y avait bien que des bénévoles, il fallait que nous leur fournissions le fichier de nos adhérents ». Il aurait répondu qu'il avait « une liste des personnes qui s'étaient inscrites pour aider au stand », « qu'ils pouvaient contrôler l'identité des personnes qui étaient là mais qu'il n'était pas de [son] ressort de leur communiquer la liste des adhérents ». « J'ai proposé que les personnes présentes sur le stand qui en seraient d'accord montrent leur carte d'adhérent au Parti communiste. Ils m'ont dit que cela ne leur suffisait pas et qu'ils reviendraient le lendemain car il fallait vérifier que tout le monde était bien adhérent. J'ai rétorqué qu'aucune loi ne faisait obligation à ceux qui nous donnaient un coup de main d'être des membres de notre parti ». Le dimanche, les gendarmes auraient « demandé la même chose, à savoir la liste des adhérents de la fédération pour pouvoir faire le contrôle ». M. B. déclare qu'il a répondu qu'il en avait « parlé au secrétaire départemental et qu'en aucun cas nous ne fournirions la liste des adhérents du PCF ».

M. B. a ajouté que « pour la foire de septembre 2003, le maire de Beaucroissant avait pris un arrêté [...] qui reprenait la position des gendarmes. [...] Le maire nous a dit avant la foire qu'il ne fallait plus tenir compte de son arrêté, car la préfecture lui avait confirmé qu'il n'était pas légal ». Il a transmis copie d'une circulaire de la mairie du 1<sup>er</sup> août 2003 « aux exposants de buvettes et restaurants » : « si vous êtes [...] association, vous devez avoir sur place la liste de vos adhérents ; seuls ceux-ci sont habilités à participer au fonctionnement de l'établissement ». Il a communiqué aussi copie de lettres par lesquelles le secrétaire de la Fédération de l'Isère du Parti communiste a exposé au garde des Sceaux et à la ministre de la Défense, le 26 août 2003, que « rien n'autorise [...] de porter atteinte à la liberté de conscience de militants qui agissent bénévolement, qu'ils soient ou non de l'organisation ».

Le Conseil économique et social a défini le bénévole comme « celui qui s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de son temps professionnel et familial »<sup>8</sup>. La distinction entre bénévolat et salariat s'opère au cas par cas, au vu d'éléments concrets dégagés par la jurisprudence, relatifs notamment à la situation de subordination caractéristique du contrat de travail, dont l'existence d'un travail organisé n'est qu'un indice, et à l'absence de contrepartie financière. La jurisprudence considère qu'une convention tacite d'assistance lie l'association au bénévole qui lui apporte son aide et qu'existe un lien de préposition entre celui-ci et celle-là, qu'elle fait jouer en matière de couverture des risques et de responsabilité. En revanche, le juge requalifie en contrat de travail un « contrat de bénévolat » entre une association et une personne qui n'est pas un adhérent s'il trouve dans la relation ainsi instituée les éléments caractéristiques d'une activité salariée<sup>9</sup>.

La Commission considère que les gendarmes étaient fondés à vérifier, d'une part, le statut associatif de la structure qui disposait du stand de « La Terre », dans la mesure où cette entité n'était pas connue d'eux, et, d'autre part, le caractère bénévole de l'aide apportée à cette structure par les personnes qui travaillaient sur le stand. La liste nominative que le responsable du stand leur a présentée, et qu'il leur était loisible de recouper auprès des personnes concernées, pouvait être considérée comme une justification satisfaisante. Cette vérification, qui pouvait porter sur les éléments dégagés par la jurisprudence et résumés ci-dessus, ne les autorisait pas à demander « la liste des adhérents » à la structure qu'ils appelaient « l'association » sans que l'identité de la structure qu'ils désignaient ainsi ressorte de façon claire du dossier.

### **C – Sur le déplacement à l'antenne de gendarmerie**

Le commandant du groupement départemental souligne que « le responsable n'a pas été conduit à la gendarmerie mais invité à suivre les sous-officiers devant l'impossibilité de poursuivre sereinement la mission sur place du fait de l'attitude des personnes présentes ». « Aucune procé-

---

<sup>8</sup> Avis adopté par le Conseil économique et social le 14 juin 1989 sur « L'essor et l'avenir du bénévolat, facteur d'amélioration de la qualité de la vie ».

<sup>9</sup> Voir par exemple un arrêt du 29 janvier 2002 de la Cour de cassation (chambre sociale).

dure n'a été établie à l'encontre de cet établissement ». L'adjudant M. a précisé : « nous avons demandé à notre interlocuteur de nous suivre [...]. Il s'agissait d'effectuer le contrôle dans des conditions convenables. Il a refusé de nous suivre. Nous avons quitté les lieux. Il nous a suivis quelques secondes après avec des militants [...]. » Son adjoint a exposé : « nous avons demandé au responsable de nous accompagner au poste [...]. Il nous a accompagnés [...]. »

M. B. convient que « quelques personnes ont commencé à dire qu'ils feraient mieux d'aller chercher du travail au noir ailleurs ». Il ajoute : « ce n'était pas pour autant un attroupement. J'ai demandé que nous nous isolions, mais ils n'ont pas voulu. [...] La situation est devenue tendue. Ils m'ont dit : "nous ne voulons plus continuer à discuter dans ces conditions, vous prenez votre liste [des bénévoles inscrits] et vous nous accompagnez de votre plein gré au poste de gendarmerie de la foire". J'ai accepté et je suis parti au milieu des trois gendarmes [...] ».

Les déclarations des uns et des autres diffèrent aussi sur la durée de l'attente de M. B. à la porte de l'antenne de la gendarmerie : près d'une heure selon la saisine, trente à trente-cinq minutes selon M. B., quinze à vingt minutes selon M<sup>me</sup> V., pas plus de cinq minutes selon l'adjudant M. Elles diffèrent enfin sur les mots par lesquels il a été mis fin à cette attente : « vous pouvez repartir, il n'y a pas de procédure » selon l'adjudant M.<sup>10</sup> ; « nous avons contrôlé que tous ceux qui sont inscrits sur votre liste sont bien membres du Parti communiste, vous pouvez repartir, l'affaire est close » selon M. B.

Il ne ressort pas des éléments réunis sur le contexte et les termes dans lesquels elle a été formulée que la demande faite par les gendarmes à M. B. de les accompagner à l'antenne de la gendarmerie ait constitué une infraction aux règles de déontologie.

---

<sup>10</sup> Son adjoint a indiqué : « je m'occupais d'une autre procédure et je ne suis pas ressorti à ce moment-là ».

► **RECOMMANDATION**

La Commission recommande que la direction générale de la gendarmerie nationale inclue dans ses actions de formation à la constatation des infractions relatives au travail illégal une analyse de jurisprudence éclairant l'appréciation de la qualité de bénévole dans les structures associatives. Une étude de cas préparée à partir de la présente affaire prendrait opportunément place dans un tel module.

*Adopté le 9 janvier 2004*

**Conformément à l'article 7 de la loi du 6 juin 2000, la Commission a adressé cet avis à M<sup>me</sup> Michèle Alliot-Marie, ministre de la Défense et des Anciens combattants.**