

Paris, le 16 janvier 2017

---

**Décision du Défenseur des droits n° 2017-026**

---

**Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu le décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale, en vigueur à l'époque des faits ;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment le chapitre IV *Déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale* du titre III du livre IV de sa partie réglementaire ;

Saisi par le conseil du collectif X des circonstances dans lesquelles les forces de l'ordre sont intervenues pour disperser plusieurs manifestants sur la place Z, à A.

Après avoir pris connaissance de la réclamation, de la procédure judiciaire transmise par le procureur de la République près le tribunal de grande instance de E, de l'audition par ses agents chargés de la déontologie de la sécurité de Mme F., des documents et rapports d'explication transmis par le préfet et par le directeur départemental de la sécurité publique de D, des enregistrements vidéo transmis par les réclamants et par les forces de l'ordre :

- Il constate que la décision de disperser les personnes présentes a porté atteinte à leur liberté de réunion, de manifestation, et d'aller et venir,

- Toutefois, au regard du contexte de tension dans lequel cette décision est intervenue et dans lequel se sont conjugués une visite du ministre Y et un appel à manifester du collectif B le même jour, pouvant entraîner un afflux de manifestants à tout moment et des débordements du même type que ceux rencontrés lors de précédents rassemblements, le Défenseur des droits ne recommande pas de sanction individuelle à l'encontre des forces de l'ordre mises en cause mais recommande que soient rappelées à l'encontre de Monsieur C, directeur départemental de la sécurité publique de D, les dispositions de l'article R434-10 du code de la sécurité intérieure relatives à l'obligation de discernement.

Conformément à l'article 24 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits transmet, pour information, la présente décision au ministre de l'Intérieur.

Le Défenseur des droits transmet également cette décision pour information au procureur de la République près le tribunal de grande instance de E.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

## > LES FAITS

Mmes F., G., H. et I. étaient, à l'époque des faits, membres du mouvement X afin d'afficher leur opposition à une loi.

Plusieurs personnes ont décidé de s'installer sur la place Z à A entre le jour 1 et le jour 7. L'une d'elles, Mme D., a déclaré ces manifestations à la préfecture par lettre adressée cinq jours avant la manifestation à la directrice de cabinet du Préfet en précisant la durée (entre le jour 1 et le jour 7 et de 7h à 23h), le lieu (place Z ou sous les arcades s'il pleut) et le nombre de participants (5 à 10 manifestants).

Des personnes ont ainsi commencé à stationner dès le jour 1 à 7 heures, en se succédant au fur et à mesure des heures et des jours, selon l'esprit du mouvement.

Le jour 5, le ministre Y était attendu à A dans le cadre d'une visite officielle programmée à 21 heures. Un service d'ordre était mis en place à cette occasion.

Le soir de la venue du ministre Y, aux alentours de 19 heures, le directeur départemental de la sécurité publique, M. C., a été gêné par la présence des manifestants. Accompagné d'une quinzaine de CRS, il a ouvert des négociations et a enjoint aux manifestants de quitter les lieux au motif que leur mouvement constituait un attroupement susceptible de troubler l'ordre public, en leur précisant qu'elles avaient bénéficié jusque-là d'une tolérance administrative et qu'il avait par conséquent le pouvoir de faire usage de la force si elles n'obéissaient pas aux sommations de se disperser.

Compte tenu du refus de quitter les lieux qui lui a été opposé, le commissaire divisionnaire, revêtu de l'écharpe tricolore, a procédé aux sommations telles que définies par l'article L211-9 du code de la sécurité intérieure, à l'aide d'un haut-parleur. Après la deuxième sommation, les manifestants se sont exécutés et ont quitté les lieux, suivies par les CRS qui formaient un râteau pour les diriger à l'extérieur du périmètre de sécurité mis en place pour la visite ministérielle.

Les services de la direction départementale de la sécurité publique (ci-après DDSP) se sont ainsi félicités de ce que la manifestation n'avait pas perturbé le voyage ministériel.

Une plainte a été déposée par le conseil des réclamantes auprès du procureur de la République de E du chef d'atteinte à la liberté d'expression et de manifestation (art. 431-1 et 432-4 code pénal). Cette plainte a cependant été classée sans suite au motif qu'aucune infraction n'était caractérisée.

Les réclamantes se plaignent d'avoir été expulsées d'une place publique par la force, estimant qu'il a été porté atteinte à leur liberté d'expression et de manifestation, ainsi qu'à leurs libertés individuelles.

\* \*

\*

### **Sur la légitimité de la manifestation**

Aux termes de son rapport, le Préfet a expliqué que la déclaration déposée par Mme D. ne remplissait pas les conditions exigées par l'article L211-2 du code de la sécurité intérieure dès lors que :

- elle ne serait parvenue à la préfecture que trois jours avant la manifestation, dépassant ainsi le délai légal de trois jours francs avant la manifestation (il apparaît cependant qu'elle a été adressée six jours avant la manifestation) ;
- elle était adressée au mauvais destinataire (à la directrice des services du cabinet du préfet et non directement au préfet) ;
- elle n'était signée que par Mme F., sans que son adresse ne soit mentionnée (elle figurait cependant sur l'en-tête du courrier).

La Préfecture n'a donc pas délivré de récépissé.

Le Défenseur des droits observe néanmoins que, malgré l'irrégularité soulevée par la préfecture et la DDSP, aucune demande de régularisation n'a été adressée aux organisateurs. De plus, il apparaît que la manifestation a été tolérée sans aucune difficulté du jour 1 au jour 7, la préfecture ayant considéré que le mouvement X ne troublait pas l'ordre public.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) « toute manifestation dans un lieu public est susceptible de causer un certain désordre pour le déroulement de la vie quotidienne, y compris une perturbation de la circulation, et qu'en l'absence d'actes de violence de la part des manifestants, il est important que les pouvoirs publics fassent preuve d'une certaine tolérance pour les rassemblements pacifiques, afin que la liberté de réunion ne soit pas dépourvue de tout contenu<sup>1</sup>. Si une manifestation n'a pas fait l'objet d'une déclaration préalable formelle, comme cela est exigé par le droit interne, la Cour rappelle toutefois qu'une telle situation ne justifie pas en soi une atteinte à la liberté de réunion<sup>2</sup> ».

En l'espèce, quand bien même le rassemblement n'avait pas fait l'objet d'une déclaration en bonne et due forme, il avait été clairement annoncé et il n'y avait aucune ambiguïté sur le lieu et la durée de ce rassemblement. De plus, depuis le début du mouvement, les forces de l'ordre n'avaient eu à déplorer aucun débordement. Les manifestants étaient ainsi en droit de voir respecter leur liberté de réunion, dans les limites juridiquement admises.

### **Sur l'évaluation du trouble à l'ordre public ayant motivé le délogement des manifestants**

Aux termes des dispositions de l'article 431-3 du code pénal, l'usage des sommations et de la force est possible en cas d'attroupement, c'est-à-dire de « rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public ».

Il convient de rappeler à ce titre que toute manifestation illicite, en raison de l'absence de déclaration ou encore de son interdiction, ne constitue pas nécessairement un attroupement<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> CEDH, 5 mars 2009, n°31684/05, Barraco c/ France

<sup>2</sup> CEDH, 9 avril 2002, n° 51346/99, Cisse c/ France

<sup>3</sup> Cass. crim., 23 mai 1955: Bull. crim. 1955, n° 258 ; D. 1955, p. 655

De plus, il est admis qu'un rassemblement calme et pacifique ne peut être considéré comme un attroupement, quand bien même ce rassemblement gênerait la circulation<sup>4</sup>.

En l'espèce, il apparaît qu'un service d'ordre avait été mis en place pour sécuriser l'arrivée du ministre Y. Ce service d'ordre était composé d'une compagnie républicaine de sécurité mutualisée avec la circonscription de J. Il avait notamment pour consigne de repousser tout mouvement ou attroupement suspect susceptible de troubler l'ordre public ou de présenter un danger pour la sécurité du ministre Y. A 19 heures, les effectifs ont constaté la présence d'un groupe d'environ 25 personnes, certains faisant partie du mouvement X, d'autres faisant partie du collectif B, qui était rassemblé devant la L et refusait de quitter les lieux.

Sur les deux enregistrements vidéo communiqués, l'un filmé par les effectifs du service d'ordre, l'autre par le collectif B, il apparaît que les manifestants en cause, au nombre d'une dizaine et accompagnés de quelques membres du collectif B, demeuraient statiques et ne scandaient aucun slogan. Un stand et une banderole avec l'inscription du mouvement X étaient installés. Il apparaît également que le commissaire divisionnaire, accompagné d'un fonctionnaire de police, expliquaient à l'un des manifestants que la tolérance administrative dont ils avaient pu bénéficier était désormais terminée, et que l'usage des sommations allait être appliqué s'ils refusaient de partir de leur plein gré. Ils ajoutaient que leur présence à proximité du lieu de la visite du ministre était susceptible de troubler l'ordre public.

Malgré la tentative de dialogue installée par le commissaire divisionnaire, la responsable du mouvement réaffirmait son refus de quitter les lieux, estimant être libre de manifester jusqu'à 23 heures au regard de sa déclaration de manifestation. Après quelques minutes de négociations infructueuses, le commissaire divisionnaire était contraint de procéder aux sommations réglementaires, avec menace de recourir à la force. A l'approche des forces de l'ordre, les manifestants finissaient par quitter les lieux sans incident, en étant escortés par les CRS en dehors du périmètre de sécurité.

Selon les explications données par le DDSP et le préfet, ces personnes étaient susceptibles de troubler l'ordre public dans la mesure où des membres du collectif B dont M. G., le responsable départemental, se sont joints au mouvement X sur la place Z afin de manifester leur opposition à une loi le jour 5 à partir de midi. Cette manifestation a ainsi fait craindre au préfet du département que les militants, déterminés dans leur combat et à la recherche d'une visibilité médiatique liée à la présence du ministre, fassent intrusion dans les locaux de la L, agressent verbalement, voire physiquement, le ministre ou fassent obstacle à la libre circulation du ministre et de sa délégation.

A l'appui de son rapport, le préfet a fourni le communiqué de presse rédigé par le collectif B, aux termes duquel les sympathisants sont effectivement appelés à manifester aux côtés du mouvement X à partir de 12h en réaction aux « méthodes policières » qui consistent à « dégager » les manifestants en raison de la visite du ministre Y.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits considère que le rassemblement du mouvement X et des membres du collectif B ne constituait pas un grave trouble à l'ordre public, mais représentait une simple gêne occasionnée par toute manifestation sur la voie publique que les autorités se doivent de tolérer, selon les termes de la Cour européenne des droits de l'homme. Il considère par conséquent que la décision de déloger les manifestants de la place Z à 20 heures a porté atteinte à leur liberté de réunion, de manifestation, et d'aller et venir.

Toutefois, au terme des différentes saisines du collectif B et du mouvement X qu'il a eu à examiner, relatives aux agissements des forces de l'ordre lors des rassemblements qu'ils organisaient en opposition à la loi ouvrant le mariage aux personnes de même sexe, le Défenseur des droits a pu relever que ces rassemblements, bien qu'affichés par leurs

---

<sup>4</sup> Cass. crim., 24 nov. 1899 : D. 1900, 1, p. 447

organisateurs comme pacifistes, sans haine ni violence, ont parfois connu des débordements et troublé l'ordre public, par des actes de violence imprévisibles (jets de projectiles divers) ou de provocations envers le Président de la République ou ses ministres.

Le mouvement contre cette loi, ainsi créé, représenté par différents collectifs, s'est installé dans la durée, sur plusieurs mois, obligeant les forces de l'ordre à maintenir une vigilance accrue et constante pour contenir des manifestants toujours aussi combatifs et déterminés à abroger la loi litigieuse, faisant naître un climat de tension grandissant à mesure des actions engagées.

En outre, le Défenseur des droits a relevé qu'en raison de la particularité de ce mouvement, du fait de son ampleur, de la nature de ses revendications, à plusieurs connotations, les décisions relatives en matière de maintien de l'ordre étaient prises directement par les autorités civiles et judiciaires, donnant en réalité peu de marge de manœuvres à la force publique déployée sur le terrain.

Dans ces conditions, au regard du contexte de tension dans lequel cette décision est intervenue et dans lequel se sont conjuguées une visite du ministre Y et un appel à manifester du collectif B le même jour, pouvant entraîner un afflux de manifestants à tout moment et des débordements du même type que ceux rencontrés lors de précédents rassemblements, le Défenseur des droits considère que cette décision n'est pas manifestement disproportionnée mais a pu correspondre à une crainte réelle de débordement.

Le Défenseur des droits considère par ailleurs que la mise en œuvre de la dispersion des manifestations était conforme au cadre légal prévu par le code pénal, le commissaire divisionnaire ayant procédé à des sommations préalables dans le calme et sans utilisation de la force. En tout état de cause, le Défenseur des droits note que la décision de procéder à ce dispersement a été prise par le Préfet et non directement par le commissaire divisionnaire.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits ne recommande pas de sanction individuelle à l'encontre des forces de l'ordre mises en cause mais recommande que soient rappelées à l'encontre de Monsieur C, directeur départemental de la sécurité publique de D, les dispositions de l'article R434-10 du code de la sécurité intérieure relatives à l'obligation de discernement<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Version actualisée de l'article 9 du décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale, en vigueur à l'époque des faits