

Paris, le 21 mars 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-061

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 l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de la sécurité intérieure ;

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, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014 ;

Saisi par le conseil de 26 réclamants, membres du collectif Y, d'une réclamation relative aux circonstances dans lesquelles ils ont été interpellés sur la place de la République le 26 juin 2013 pour des faits de participation à une manifestation non déclarée et refus de se soumettre aux sommations de se disperser, puis conduits au commissariat, où ils ont fait l'objet d'une vérification d'identité ;

Après avoir pris connaissance de la saisine précitée et des pièces communiquées à l'appui de celle-ci, ainsi que des pièces communiquées par le juge d'instruction ;

- Constate que les forces de l'ordre n'ont pas porté une atteinte disproportionnée à la liberté de réunion des réclamants dès lors qu'il ressort des éléments du dossier qu'elles ont toléré le rassemblement malgré l'absence de déclaration préalable, jusqu'à ce qu'il soit nécessaire d'intervenir aux alentours de minuit afin d'éviter le déplacement du cortège vers le centre de X et prévenir tout trouble à l'ordre public ;

- Constate que les forces de l'ordre ont régulièrement procédé aux sommations de se disperser faites en application de l'article 431-4 du code, qui au demeurant étaient opportunes compte tenu des risques de trouble à l'ordre public constatés, et ont régulièrement procédé aux interpellations litigieuses compte tenu du refus des manifestants de se disperser malgré les sommations ;
- Par conséquent, ne relève pas de manquement déontologique sur ce point ;
- Constate par conséquent que la privation de liberté d'aller et venir dont se plaignent les veilleurs résulte de leur interpellation initiale fondée sur délit de refus de se soumettre à des sommations de se disperser prévu par l'article 431-4 du code pénal ;
- Constate que la procédure de vérification d'identité qui a suivi a été décidée par l'autorité judiciaire après avoir été avisée de la procédure d'interpellation et ne relève donc pas de manquement individuel à l'encontre des forces de l'ordre ;
- Constate néanmoins que les officiers de police judiciaire ont manqué à leur devoir de rigueur en rédigeant les procès-verbaux de vérification d'identité et recommande à ce titre qu'un rappel des dispositions de l'article 78-3 du code de procédure pénale soit effectué à leur égard.

Conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits adresse cette décision au Ministre de l'Intérieur, qui dispose de deux mois pour faire connaître les suites qu'il donnera à ces recommandations.

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

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

> LES FAITS

Les membres du collectif Z, issus du mouvement A, représentent un mouvement d'opposition à une loi, pratiquant une manifestation immobile et pacifique, qui consiste à se rassembler à la tombée de la nuit autour de bougies, pour lire un texte, une poésie, ou entonner des chants. Le soir du 26 juin 2013, un groupe d'environ 500 membres s'était ainsi réuni sur la place de la République, à partir de 21 heures, étant précisé que les organisateurs n'avaient pas procédé à une déclaration préalable de manifestation.

Les services du renseignement ayant eu connaissance de ce rassemblement, un dispositif de sécurité avait été mis en place par la préfecture de police, composé d'un escadron de gendarmerie mobile d'une soixantaine de gendarmes, dirigé par le commissaire divisionnaire B, chargé du service d'ordre public de nuit, lui-même supervisé par le chef d'Etat-major C.

Malgré l'absence de déclaration préalable de manifestation, une tolérance était accordée aux veilleurs par les autorités préfectorales et les forces de l'ordre pour que leur sit-in se déroule sans difficulté, à condition toutefois qu'ils ne se déplacent pas en cortège vers le centre de X, à proximité des sièges des institutions républicaines, ce qui serait susceptible de troubler l'ordre public. Ces conditions avaient été acceptées par les organisateurs du rassemblement et le sit-in s'était déroulé dans le calme, les manifestants se contentant de lire des poèmes et d'entonner des chants.

Puis, aux alentours de minuit, les 300 membres qui étaient toujours rassemblés sur la place D ont soudainement coupé la sono et se sont levés pour se mettre en position de cortège, la banderole déployée en tête, en direction de la rue E.

Le dispositif de sécurité mis en place ne parvenait pas à empêcher la progression de la totalité des manifestants, de telle sorte qu'environ 120 personnes ont couru pour se retrouver à l'angle de la place D et de la rue E, avant de s'arrêter pour attendre le reste du cortège.

Le commissaire divisionnaire B sollicitait le renfort de l'escadron de gendarmerie mobile dirigé par le commissaire de police M. F, adjoint au chef de la DOPC, alors en mission de sécurisation sur la place G, pour stopper la progression de ce deuxième groupe. Les techniques d'encerclement étaient ainsi utilisées par les deux escadrons sur chacun des deux groupes, mais les personnes pouvaient librement quitter le cortège.

A 00h35, le directeur du cabinet du préfet de police H arrivait sur les lieux et, considérant que le cortège avait été constitué, que les manifestants avaient tenté de se diriger vers le centre de X et donc le siège des institutions malgré les consignes données aux organisateurs, et dès lors que le risque de trouble à l'ordre public était constitué, ordonnait de procéder aux sommations réglementaires prescrites par l'article 431-3 du code pénal afin que l'attroupement se disperse. MM. F et B procédaient donc aux sommations d'usage à chacun des deux groupes constitués à l'aide de mégaphone.

A 00h45, le commissaire F rendait compte au préfet de police que les sommations étaient restées sans effet, seuls quelques individus ayant quitté le rassemblement, et instruction lui était donnée de procéder à l'interpellation des personnes pour des faits de participation à une manifestation non déclarée et refus de se disperser après sommations. Un véhicule de transport de personnes interpellées de grand gabarit était rapproché du lieu d'interpellation, permettant de transporter cinquante personnes jusqu'au commissariat de la rue I. Il était 1h du matin. Les manifestants restés place D étaient regroupés, dans l'attente d'un autre véhicule de transport.

Quinze minutes plus tard, le brigadier major J informait le magistrat de permanence de ces interpellations, lequel donnait pour instruction de diligenter des procédures de vérification d'identité à l'encontre des personnes interpellées.

A 2h26, les personnes interpellées étaient remises en liberté. A 3h00, les manifestants restés sur la place D se sont dispersés progressivement.

Les réclamants se plaignent d'une privation de liberté arbitraire au regard de leur mouvement pacifique. Ils indiquent ne pas avoir entendu les sommations de se disperser du fait d'un mégaphone défectueux et d'une circulation automobile bruyante. Ils étaient assis par terre lorsque les CRS se sont rapprochés, les ont relevés pour qu'ils les suivent et montent dans un bus. Une fois au commissariat rue I, il leur a été demandé leur carte d'identité. Un procès-verbal de vérification d'identité a été dressé mais aucune copie ne leur a été remise, à l'exception d'un réclamant. Ils indiquent avoir été retenus pendant 3 heures environ.

Une plainte des chefs de faux aggravés et atteinte arbitraire à la liberté individuelle a été déposée par leur conseil auprès du procureur de la République de Y, mais a été classée le 30 janvier 2014 au motif que la retenue de ces personnes dans un local de police pouvait parfaitement se justifier au regard de la procédure de vérification d'identité et que l'intention pénale spéciale exigée pour constituer l'infraction de faux en écriture publique n'était pas caractérisée.

Une plainte avec constitution de partie civile a néanmoins été déposée par ce même conseil pour le compte de dix-huit réclamants et l'instruction est toujours en cours au tribunal de grande instance de Y.

* * *

I. Sur l'atteinte à la liberté de réunion

Le droit à la liberté de réunion pacifique garanti à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme est un droit fondamental et l'un des fondements d'une société démocratique. Dès lors, il ne doit pas faire l'objet d'une interprétation restrictive¹.

Cet article prévoit que toute restriction à cette liberté doit respecter les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité.

Selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), les garanties de l'article 11 s'appliquent à tous les rassemblements, à l'exception de ceux où les organisateurs ou les participants sont animés par des intentions violentes, incitent à la violence ou renient d'une autre façon les fondements de la société démocratique.²

¹ CEDH, *Taranenko c. Russie*, n°19554/05, §65, 15 mai 2014, et CEDH, *Kudrevicius et autre c. Lituanie*, grande chambre, n°37553/05, §91, 15 octobre 2015

² CEDH, *Sergueï Kouznetsov c. Russie*, n° 10877/04, §45, 23 octobre 2008,

La CEDH reconnaît que 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 contenu³. Il est du devoir des autorités de prendre les mesures nécessaires pour toute manifestation légale afin de garantir le bon déroulement de celle-ci et la sécurité de tous les citoyens.

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 réunion⁴.

En l'espèce, si l'intervention des forces de l'ordre constitue une atteinte à la liberté de réunion pacifique, elle est prévue par la loi et répond à des impératifs de maintien de l'ordre et de sécurité publics.

Il apparaît que malgré l'absence de déclaration préalable, le rassemblement a pu se tenir à partir de 21 heures sans difficulté opposée par les forces de l'ordre, compte tenu du comportement pacifique des manifestants. Ce faisant, les membres du collectif ont pu exprimer leurs revendications très librement en lisant des poèmes, en chantant et en écoutant de la musique sans être aucunement empêchés par l'action des forces de l'ordre.

Cependant, le déroulement des événements qui ont suivi a nécessité l'intervention des forces de l'ordre et l'interruption de la manifestation.

Or, consigne avait été donnée aux organisateurs de ne pas se déplacer en cortège vers le centre de X, à proximité des sièges des institutions, afin de ne pas troubler l'ordre public et celle-ci avait été acceptée. A cet égard, la CEDH rappelle qu'il est important que les organisateurs de manifestation et les manifestants « se conforment aux règles du jeu démocratique, dont ils sont les acteurs, en respectant les réglementations en vigueur »⁵.

II. Sur la légalité des interpellations

Il ressort du procès-verbal d'interpellation-saisine rédigé par le commissaire de police G et des explications fournies par ce dernier et le commissaire divisionnaire B que les membres du collectif étaient au nombre de 300 au moment où ils ont entamé leur mouvement spontané sous forme de cortège en direction des institutions républicaines, alors que l'unité de gendarmerie mobile n'était, à cet instant, constitué que de 60 agents et donc dans l'incapacité de contenir à elle seule ce mouvement.

Ce déplacement soudain, en pleine nuit, paraissait d'autant plus inattendu qu'il avait été clairement convenu que le rassemblement resterait statique et pacifique.

De plus, il apparaît que les forces de l'ordre avaient déjà été amenées, lors de précédents rassemblements, à faire face à des débordements de manifestants sympathisants du mouvement K⁶. Elles ont alors considéré que de nouveaux troubles à l'ordre public étaient susceptibles de se commettre.

³ CEDH, 5 mars 2009, n° 31684/05, Barraco c/ France, §43

⁴ CEDH, 9 avril 2002, n° 51346/99, Cisse c/ France, §50 ; Bukta et autres c/ Hongrie, n°25691/04, §36, CEDH 2007-III

⁵ CEDH, Barraco, précité, §44

⁶ Mouvement dissident de A, qui organise des actions spontanées dites opérations « coup de poing », donnant lieu à des heurts avec les CRS, notamment les 18 avril, 14 et 26 mai 2013

C'est dans ces conditions qu'à 00h35, le directeur du cabinet du préfet de police H est arrivé sur les lieux et, après avoir constaté que le cortège avait été constitué en vue de se diriger vers le centre de X, contrairement aux consignes qui leur avaient été données, a donné pour instruction de procéder aux sommations réglementaires prescrites par l'article 431-3 du code pénal, afin que l'attroupement se disperse. MM.F. et B. ont ainsi procédé aux sommations d'usage à chacun des deux groupes constitués, à l'aide de mégaphone.

Les sommations étant restées sans effet, les forces de sécurité ont procédé à l'interpellation des personnes pour des faits de participation à une manifestation non déclarée et refus de se disperser après sommation. Les personnes interpellées ont été transportées jusqu'au commissariat de la rue I, soumises à des procédures de vérification d'identité puis remises en liberté.

Sur les enregistrements vidéo communiqués au Défenseur des droits et disponibles sur internet⁷, il apparaît que de nombreux manifestants se tiennent debout et se dirigent en masse vers la rue E en déployant une banderole d'environ quatre mètres de long et en continuant à chanter des chansons. Deux des vidéos font clairement apparaître que les forces de l'ordre ont procédé à des sommations de se disperser adressées distinctement au moyen d'un mégaphone, et les réactions de certains veilleurs permettent d'établir que ces sommations étaient parfaitement audibles, contrairement à ce qui a été allégué aux termes de la réclamation. Il apparaît en outre que les veilleurs ne faisaient pas l'objet d'un encadrement en tant que tel dès lors qu'ils pouvaient librement quitter le lieu de rassemblement en franchissant le piquetage créé par les gendarmes.

Aux termes des dispositions de l'article 431-3 du code pénal, l'usage des sommations 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 peut être recouru à la force publique afin de disperser l'attroupement s'il a été procédé à deux sommations de se disperser restées sans effet.

Pour être caractérisé, le délit d'attroupement ne suppose pas un trouble à l'ordre public avéré et constaté, mais uniquement un risque de trouble, une menace, qu'il revient à l'autorité chargée de maintenir l'ordre sur la voie publique d'apprécier. A ce titre, il doit notamment être tenu compte du nombre de participants, de l'importance de la localité et de celle des forces de l'ordre présentes⁸.

Au regard des éléments du dossier, il n'apparaît pas, en premier lieu, que les mesures prises par les autorités soient disproportionnées au but poursuivi, les forces de sécurité, présentes pour garantir le maintien de l'ordre et de la sécurité publics, sont intervenues afin d'éviter le déplacement du cortège vers le centre de X et tout trouble à l'ordre public à proximité des institutions, conformément aux consignes qui avaient été données aux organisateurs et après avoir procédé aux sommations prévues par la loi.

⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=PW8xLRSIXyo>
<https://www.youtube.com/watch?v=3YoD2WgoKkk>
<https://www.youtube.com/watch?v=M3NSC6cANjE>

⁸ Circulaire du 4 mars 1987 n° NOR : MDS8700057C, relative aux attroupements

En second lieu, en ce qui concerne les circonstances des interpellations litigieuses, il apparaît que les forces de l'ordre n'ont pas commis d'erreur d'appréciation en considérant que la situation pouvait dégénérer et qu'il était opportun de procéder à des sommations de se disperser, au demeurant exercées conformément au cadre légal prévu par l'article 431-3 du code pénal. Dès lors, l'autorité civile pouvait légitimement ordonner leur interpellation après avoir constaté que les manifestants se maintenaient sur les lieux malgré les sommations, sur le fondement de l'article 431-4 du code pénal.

Il sera d'ailleurs précisé à ce stade que, si le délit de participation à une manifestation non déclarée n'existe pas en droit français, les interpellations litigieuses n'en étaient pas pour autant illégales dès lors qu'elles reposaient également sur l'infraction d'attroupement.

III. Sur la régularité de la procédure de vérification d'identité

Aux termes de sa saisine, le conseil des réclamants dénonce un détournement complet de la procédure de vérification d'identité, utilisée pour disperser un rassemblement qui ne matérialise aucune infraction. Il dénonce en outre des irrégularités de procédure commises par les officiers de police judiciaire dans la rédaction des procès-verbaux.

Il ressort des éléments de la procédure que la permanence du parquet a été avisée à 1h15 par le responsable du centre de traitement judiciaire (CTJ) de l'interpellation de quarante-sept personnes pour « participation à une manifestation non autorisée et refus de se disperser après les sommations à dispersion ». Le parquet a aussitôt donné pour instruction « de procéder à des procédures de vérifications d'identité à l'encontre des interpellés et de le tenir informé de tout incident ».

Les veilleurs interpellés ont donc été conduits devant un officier de police judiciaire aux fins de faire l'objet d'une vérification d'identité alors qu'ils étaient tous en possession d'un titre d'identité et qu'aucun contrôle d'identité n'avait été réalisé au préalable. Une fois arrivées au commissariat, la plupart des personnes interpellées ont présenté leur carte d'identité avant l'acte de vérification. D'ailleurs, sur certains procès-verbaux, des cases mentionnant la présentation d'une pièce d'identité avaient été rajoutées à la main. Il apparaît en outre que certains actes ne comportaient ni nom, ni signature d'officier de police judiciaire.

Les six OPJ⁹ ayant rédigé ces procès-verbaux ont été entendus dans le cadre de l'enquête par l'IGPN. Ils ont indiqué avoir rempli les cases du formulaire de vérification d'identité de manière individuelle sans qu'aucune instruction ne soit donnée sur la manière de procéder et sans concertation entre les différents OPJ. Il apparaît également qu'ils n'ont pas remis de copie du procès-verbal de vérification d'identité aux intéressés au motif que cela ne leur a pas été demandé, ou encore qu'ils ne le faisaient jamais (le brigadier L.).

Aux termes des dispositions de l'article 78-3 du code de procédure pénale, la procédure de vérification d'identité est mise en œuvre lorsque la personne qui en fait l'objet refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité sur place. Cette situation suppose par conséquent qu'un contrôle d'identité préalable ait eu lieu.

⁹ le brigadier-chef L, le brigadier M, le brigadier N, le brigadier O, le brigadier P, et le gardien de la paix Q.

La personne soumise à une procédure de vérification d'identité est présentée à un officier de police judiciaire qui doit notamment l'informer « *de son droit de faire aviser le procureur de la République de la vérification dont il fait l'objet et de prévenir à tout moment sa famille ou toute personne de son choix* ». En outre, l'officier de police judiciaire doit mentionner dans un procès-verbal les motifs qui justifient cette mesure ainsi que « *les conditions dans lesquelles la personne a été présentée devant lui, informée de ses droits et mise en mesure de les exercer. Il précise le jour et l'heure à partir desquels le contrôle a été effectué, le jour et l'heure de la fin de la rétention et la durée de celle-ci.* ». Le texte prévoit également que le procès-verbal doit être signé par l'intéressé et qu'une copie de cet acte doit lui être remise à l'issue.

En l'espèce, il est établi que le recours à la vérification d'identité a fait suite à une instruction donnée par le parquet après avoir été avisé du motif des interpellations décidées par le préfet de police, à savoir la participation à un attroupement après refus de se disperser. Dans ces conditions, la privation de liberté d'aller et venir des membres du collectif Z ne résulte pas d'une procédure de vérification d'identité arbitraire mais de la commission du délit de refus de se soumettre à des sommations. Le Défenseur des droits ne relève donc aucun manquement déontologique à l'encontre des forces de l'ordre sur ce point.

En revanche, en ce qui concerne la rédaction des procès-verbaux par les officiers de police judiciaire, le Défenseur des droits constate un manquement à leur devoir de rigueur, faute pour ces derniers d'avoir respecté l'ensemble des mentions exigées par l'article 78-3 du code de procédure, en particulier l'absence de remise de copie de l'acte à l'intéressé. Il recommande par conséquent qu'un rappel des dispositions de cet article soit effectué à l'égard des agents M, N, O, L, P, et Q.