

Paris, le 10 décembre 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-246

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 66 de la Constitution ;

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Vu l'article 7 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ;

Vu l'article 432-4 du code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment le titre IV *Déontologie de la sécurité intérieure* du livre I de sa partie réglementaire ;

Après avoir été saisi par M^e X représentant vingt-cinq personnes qui se plaignent de l'illégalité de leur interpellation et de leur transport jusqu'au commissariat de police du 13^{ème} arrondissement de Paris ;

Après avoir pris connaissance des éléments de réponse fournis par la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la Préfecture de police ;

Après consultation du collège compétent en matière de déontologie dans le domaine de la sécurité ;

Après avoir adressé une note récapitulative au Préfet de police ainsi qu'au commissaire divisionnaire M. A ;

Ayant pris connaissance de la réponse apportée par le commissaire divisionnaire M. A à cette note récapitulative ;

Rappelle qu'en vertu de l'article R. 434-2 du code de la sécurité intérieure définissant le cadre général de l'action de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les fonctionnaires de police agissent dans le respect des règles du code de procédure pénale en matière judiciaire, ont pour mission d'assurer la défense des institutions et des intérêts nationaux, le respect des lois, le maintien de la paix et de l'ordre publics, la protection des personnes et des biens ;

Rappelle en outre que le respect de la loi est non seulement une obligation professionnelle de tout fonctionnaire, mais également une des missions principales des représentants de l'Etat. Ainsi, l'article 72 de la Constitution prévoit que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.* » ;

Rappelle qu'en application de l'article 7 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et de l'article 66 de la Constitution, nul ne peut être arbitrairement détenu ;

Constate que le commissaire divisionnaire A et sa hiérarchie ont donné l'ordre de faire transporter quarante-trois personnes d'urgence et de procéder à des « contrôles d'identité déportés », en dehors de toute procédure légalement prévue et sans que l'autorité judiciaire, garante des libertés individuelles, n'en soit informée à un quelconque moment ;

Constate que ces quarante-trois personnes ont été privées de liberté pendant des durées allant d'une heure cinquante à presque trois heures ;

Considère que le commissaire divisionnaire A et l'ensemble de sa hiérarchie ont, par conséquent, commis un manquement aux dispositions de l'article R. 434-2 du code de la sécurité intérieure ;

En conséquence, le Défenseur des droits recommande l'engagement de poursuites disciplinaires à l'encontre du commissaire divisionnaire A ainsi que de sa hiérarchie ;

Recommande au ministre de l'Intérieur, dans le prolongement de son *rapport sur le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie remis au président de l'Assemblée nationale en janvier 2018*, de mettre fin à la pratique des contrôles d'identité délocalisés. Cette pratique récurrente dans les opérations de maintien de l'ordre a pour conséquence de transporter une personne et de la priver temporairement de sa liberté en s'affranchissant de toute garantie juridique ;

Considère qu'il y a lieu de transmettre sa décision et les éléments en sa possession au procureur de la République en application de l'article 33 de loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Conformément aux articles 25 et 29 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 d'un délai de deux mois pour faire connaître les suites qu'il donnera à ces recommandations.

Conformément à l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits transmet également cette décision au procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Paris pour faire connaître les suites qu'il donnera à ces recommandations.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

> FAITS

Le Défenseur des droits a été saisi par M^e X, représentant vingt-cinq personnes se plaignant de l'illégalité de leur interpellation et de leur transport jusqu'au commissariat de police du 13^{ème} arrondissement de Paris.

Les éléments de fait ont été synthétisés sur la base des éléments de réponse fournis par la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC), et notamment du procès-verbal d'ambiance et de saisine du 2 janvier 2019 rédigé par le commissaire divisionnaire, chef d'Etat-major adjoint à la DOPC, M. A.

Le 2 janvier 2019, à partir de 19h00, plusieurs personnes se sont réunies sur l'avenue des Champs-Élysées, en réponse à l'appel de M. Y, l'une des figures emblématiques du mouvement des « gilets jaunes », sur les réseaux sociaux, pour déposer des bougies place de la Concorde en hommage aux personnes blessées et tuées en marge du mouvement des « gilets jaunes ».

Le commissaire divisionnaire A, en qualité de chef d'Etat-major adjoint, était chargé du commandement du dispositif opérationnel de gestion du maintien de l'ordre, tout particulièrement sur l'avenue des Champs-Élysées. Il assurait cette fonction depuis la salle de commandement de la préfecture de Police.

Les effectifs sous son commandement étaient notamment composés de la quatrième Compagnie républicaine de sécurité (CRS), de trois pelotons de gendarmerie mobile renforcés d'une section des compagnies d'intervention.

Il a été fait état de plusieurs personnes se regroupant progressivement sur l'avenue des Champs-Élysées jusqu'à atteindre près de quatre-vingt-dix personnes à 19h45.

Devant la progression de ces personnes vers la place de la Concorde, le commissaire divisionnaire A a donné l'ordre aux CRS de les bloquer et au commissaire sur place, de les sommer de se disperser. A 20h00, il a été procédé à des sommations de dispersion.

Ces personnes ont contourné le dispositif en traversant la chaussée et ont continué à avancer vers la place de la Concorde.

A 20h10, un groupe de neuf personnes a été bloqué au niveau du 33 de l'avenue des Champs-Élysées par la quatrième compagnie républicaine de sécurité.

A 20h25, le commissaire divisionnaire A était informé de l'encagement¹ de trente-six personnes par les trois pelotons de gendarmerie mobile renforcés d'une section des compagnies d'intervention sur la partie sud des Champs-Élysées près de la place de la Concorde.

Le commissaire divisionnaire A a alors reçu pour instruction de sa hiérarchie de faire transporter d'urgence toutes ces personnes.

¹ L'« encagement » consiste à priver plusieurs personnes de leur liberté de se mouvoir au sein d'une manifestation ou à proximité immédiate de celle-ci, au moyen d'un encerclement par les forces de l'ordre qui vise à les empêcher de se rendre ou de sortir du périmètre ainsi défini.

Pour ce faire, le commissaire divisionnaire A a eu recours à des « contrôles d'identité déportés » au commissariat de police du 13^{ème} arrondissement de Paris.

Un autocar, transportant quarante-trois personnes, a quitté les lieux à 21h10, pour se rendre au commissariat de police du 13^{ème} arrondissement.

Arrivées au commissariat aux alentours de 22h00, ces quarante-trois personnes, comprenant les vingt-cinq personnes représentées par M^e X, ont fait l'objet d'une procédure de contrôle d'identité.

Ces contrôles d'identité se sont déroulés jusqu'à 23h10, heure à laquelle la dernière personne est sortie du commissariat du 13^{ème} arrondissement.

D'après les renseignements communiqués par la DOPC, il apparaît que les personnes interpellées étaient munies d'un moyen permettant aisément de justifier de leur identité, le plus souvent une carte nationale d'identité.

Aucune procédure judiciaire n'a été ouverte à la suite de ces contrôles et ces quarante-trois personnes sont toutes parties librement une fois leur identité contrôlée au commissariat de police du 13^{ème} arrondissement de Paris.

* *
*

Régime juridique de la liberté de manifester

Il convient de rappeler que la liberté de manifester est garantie constitutionnellement, qu'elle résulte de la combinaison de la liberté d'aller et venir et « *du droit d'expression collective des idées et des opinions* »². Elle peut voir son exercice limité par la « *prévention des atteintes à l'ordre public et notamment des atteintes à la sécurité des personnes et des biens qui répond à des objectifs de valeur constitutionnelle* »³. Elle est liée notamment à la « *liberté de réunion pacifique* », garantie par les articles 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), et son exercice peut faire l'objet de restrictions, conformément au principe de proportionnalité et dès lors que celles-ci sont « *prévues par la loi et constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des crimes, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* »⁴.

L'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que « *toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques* ».

Si la manifestation est soumise à l'obligation d'une déclaration préalable (art. L. 211-1 du CSI), elle n'est pas soumise à autorisation préalable. Le principe est donc bien celui de la liberté de manifester et l'Etat dispose du pouvoir de réglementer une manifestation ou de l'interdire si elle est de nature à troubler l'ordre public. Cette mesure d'interdiction peut également être prise même si la manifestation n'a pas été déclarée.

² Conseil constitutionnel, décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

³ Ibidem

⁴ CESDH, article 11 al.2.

Sur le plan pénal, peuvent être punis les organisateurs de manifestations interdites (article 431-9 du code pénal), comme les participants à ces manifestations (contravention prévue par l'article R. 610-5). L'absence de déclaration peut également entraîner une responsabilité pénale, mais des seuls organisateurs. En aucun cas, la simple participation à une manifestation non déclarée, en l'absence d'autres faits répréhensibles, ne peut être incriminée.

Sur le comportement des manifestants et la dispersion du rassemblement

Aux termes de l'article 431-3 du code pénal, constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique susceptible de troubler l'ordre public. L'attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations restées sans effet.

Seuls les attroupements peuvent donc être dispersés et non les manifestations pacifiques. Le critère du trouble à l'ordre public est déterminant pour qualifier une manifestation d'attroupement et pour restreindre l'exercice de la liberté de manifester. Ainsi, une manifestation qui n'aurait pas été déclarée ne constitue pas *de facto* un attroupement, si elle se déroule sans trouble. Cette appréciation du trouble à l'ordre public est faite par l'autorité civile, laquelle a la faculté de décider de disperser l'attroupement et d'employer la force pour ce faire, en cas d'échec des sommations.

Or, s'il appartient à l'autorité administrative d'apprécier le trouble porté à l'ordre public par un rassemblement de personnes, il n'en reste pas moins que cette décision n'est pas discrétionnaire et qu'elle doit être motivée par des critères objectifs, notamment pour permettre au juge d'en assurer le contrôle, *a posteriori*⁵.

Dans le même sens, la Cour européenne des droits de l'homme considère 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 contenu* »⁶.

En l'espèce, les personnes présentes avaient répondu à un appel à se rassembler place de la Concorde pour déposer des bougies en hommage aux blessés et tués en marge du mouvement des « gilets jaunes ». Le rassemblement n'avait pas été déclaré et répondait à un appel de M. Y, l'une des figures emblématiques du mouvement des « gilets jaunes ». Il ressort des documents produits par la préfecture de police, et notamment de la réponse du commissaire divisionnaire A à la note récapitulative qui lui a été adressée par le Défenseur des droits, les éléments de contexte suivants :

« *Des personnes se réclamant du mouvement des gilets jaunes se rassembleraient avenue des Champs-Élysées en vue de converger en direction du palais de l'Élysée. (...) Cette manifestation revêtait une sensibilité particulière du fait des précédents rassemblements de ce collectif qui ont engendré des troubles à l'ordre public très graves, du caractère symbolique de cette démonstration intervenant au début de l'année 2019 et de la proximité du palais de l'Élysée visé par les manifestants.* »

⁵ Mathias MURBACH-VIBERT, « attroupement » Rep. pén. Dalloz, oct. 2017, n° 76.

⁶ CEDH. 5 mars 2009, n° 31684/05, §43 *Barraco c/ France*

Il ressort encore des documents produits par la préfecture ainsi que sur les vidéos qui ont été faites de l'évènement, que plusieurs dizaines de personnes se sont effectivement rassemblées sur les Champs-Élysées et ont marché en direction de la place de la Concorde, la plupart des personnes n'ayant pu atteindre la place du fait de l'action des forces de l'ordre. M. Y était quant à lui au sein d'un second groupe et a été personnellement interpellé, rue Royale, par d'autres unités de police.

Pour le commissaire divisionnaire A, le rassemblement était « *susceptible de troubler l'ordre public compte tenu des précédents très violents évoqués, de l'affluence touristique, de la proximité des institutions, et enfin de la présence du dénommé Y en leur sein* » et « *constituait indiscutablement un attroupement qui pouvait être dispersé par tout moyen* ».

C'est dans ces circonstances, et pour arrêter la progression du groupe de personnes, qu'il a été décidé de procéder à des sommations afin de dispersion.

En l'état de ce dont il dispose, le Défenseur des droits ne peut considérer que le risque de trouble à l'ordre public ait été motivé par des réponses précises et objectives. Il n'est pas démontré que la présence de ces personnes ou leur comportement représentaient une menace à la circulation, pour la foule présente sur les lieux ou pour les bâtiments officiels à proximité. Par ailleurs, sur les images du déroulement de ce rassemblement, aucun acte répréhensible n'est visible, tels que des personnes qui se masquent le visage, qui brandissent des armes ou qui lancent des slogans hostiles. Au moment où les intéressés sont contraints de monter dans l'autocar, aucun ne semble opposer une quelconque résistance.

Pour rappel : le rassemblement n'avait pas lieu un samedi, jour de forte mobilisation du mouvement, mais un mercredi.

L'absence d'usage de la force à la suite de l'échec des sommations de dispersion indique en outre que les conditions légales pour recourir à la dispersion n'étaient pas réunies.

Sur la légalité des interpellations de quarante-trois personnes, de leur transport et de leur maintien au commissariat du 13^{ème} arrondissement

A la critique préalable sur la décision de faire disperser la manifestation, s'ajoute la question de la légalité de l'évacuation des personnes y participant.

En vertu de l'article R. 434-2 du code de la sécurité intérieure définissant le cadre général de l'action de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les fonctionnaires de police agissent dans le respect des règles du code de procédure pénale en matière judiciaire, ont pour mission d'assurer la défense des institutions et des intérêts nationaux, le respect des lois, le maintien de la paix et de l'ordre publics, la protection des personnes et des biens.

En outre, le respect de la loi est non seulement une obligation professionnelle de tout fonctionnaire, mais également une des missions principales des représentants de l'Etat. Ainsi, l'article 72 de la Constitution prévoit que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.* »

La première exigence pesant sur les fonctionnaires de police et leur hiérarchie est donc le respect de la loi. La liberté individuelle ne peut être limitée que dans le cadre et les conditions fixées par la loi. En application de l'article 7 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen « *nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis [...]* ». L'article 66 de la Constitution prévoit que nul ne peut être arbitrairement détenu.

Or, il ressort du procès-verbal d'ambiance et de saisine fourni par la DOPC que l'objectif des « contrôles d'identité déportés » était de déplacer et transporter des personnes en urgence du fait des « *circonstances exceptionnelles liées à la très grande affluence touristique, à la proximité des institutions et à la déambulation de nos manifestants caractérisant une situation d'urgence* ». Le commissaire divisionnaire A a ainsi relayé l'ordre donné de procéder à ces contrôles. Faute de recourir à la force pour écarter les manifestants, les autorités ont donc eu recours à une autre procédure.

La procédure du contrôle d'identité est prévue à l'article 78-2 du code de procédure pénale. Elle vise à inviter une personne à justifier « *par tout moyen* » de son identité. Cet article ne prévoit en aucun cas que des personnes puissent être déplacées et maintenues à la disposition des fonctionnaires de police ou des gendarmes en vue de procéder au contrôle de leur identité.

Ce n'est que lorsque la personne contrôlée refuse de justifier son identité ou qu'elle est dans l'impossibilité de le faire qu'une procédure de vérification d'identité est possible sur le fondement de l'article 78-3 du code de procédure pénale. La personne peut alors être transportée au commissariat de police le plus proche, durant le temps strictement nécessaire à l'établissement de son identité, et ce durant un maximum de quatre heures à compter du contrôle effectué.

Cette procédure est soumise à un formalisme et plusieurs droits y sont associés, notamment celui de faire aviser le procureur de la République de la vérification et de prévenir à tout moment sa famille ou toute personne de son choix. Le procureur de la République peut mettre fin à tout moment à la mesure. A l'issue, un procès-verbal est rédigé et présenté à la signature de l'intéressé. Ces prescriptions sont édictées à peine de nullité, et toute méconnaissance fait nécessairement grief⁷.

En l'espèce, les quarante-trois personnes interpellées ont été tenues encerclées de 20h10 à 21h10, heure à laquelle elles ont finalement été conduites au commissariat de police du 13^{ème} arrondissement de Paris. Leurs identités ont alors été contrôlées sur place jusqu'à 23h10, heure à laquelle la dernière personne est sortie du commissariat, comme l'attestent les fiches de relevé d'identité transmises au Défenseur des droits.

Ces fiches mentionnent l'heure de début du relevé d'identité, le nom de l'agent y ayant procédé, le nom de la personne contrôlée, la nature de la pièce justificative et l'heure de fin du relevé d'identité.

Il ressort de l'analyse de ces fiches de relevé d'identité que vingt-huit personnes étaient en possession de leur carte nationale d'identité et six d'entre elles en possession de leur passeport, les autres justifiant d'une identité sans difficulté à l'aide d'autres justificatifs, comme le texte le permet.

La procédure de vérification d'identité de l'article 78-3 du code de procédure pénale, seule procédure permettant dans le cas précis un transport au commissariat de police, ne pouvait ainsi se justifier, ces personnes n'ayant été ni dans l'impossibilité ni dans le refus de justifier de leur identité. En tout état de cause, les droits prévus à l'article 78-3 du code de procédure pénale n'ont pas été mis en œuvre d'après les documents transmis par la préfecture de police et à aucun moment l'autorité judiciaire n'a été informée.

⁷ Crim. 2 nov. 2016, n° 16-81.716

Le Défenseur des droits constate que les interpellations et le transport de ces quarante-trois personnes sont fondés sur des « contrôles d'identité déportés » qui ont entraîné des privations de liberté, allant jusqu'à 3 heures, en dehors de tout cadre légal, et de toute garantie procédurale, inhérente à toute mesure de privation de liberté.

La procédure de contrôle d'identité semble ainsi avoir été utilisée dans le seul but d'éloigner et de disperser un groupe de personnes qui souhaitait se rendre sur un lieu de rassemblement, alors que la plupart d'entre elles étaient en possession de pièces d'identité.

Dès lors, le Défenseur des droits constate une « interpellation déguisée » pour mettre les intéressés hors d'état de manifester et considère que cette décision et sa mise en œuvre ont également entraîné une atteinte au droit de ne pas être privé arbitrairement de sa liberté individuelle.⁸

En conséquence le Défenseur des droits retient des manquements déontologiques à l'égard de la chaîne hiérarchique ayant donné pour instruction de procéder au transport de ce groupe de personnes, par le biais de « contrôles d'identité déportés ».

⁸ Voir en ce sens, Cass, crim, **24 mai 2016 N° 15-80848** ; La Cour de cassation rejette le pourvoi de l'officier de la gendarmerie en estimant qu'il résulte des constatations de la Cour d'appel que l'intéressé a fait conduire et retenir pendant plusieurs heures une personne dans des locaux dépendant de son autorité, en connaissance de l'absence de fondement légal de la mesure, en violation de l'article 432-4 du code pénal. Ainsi, dans la présente affaire, la décision de faire transporter des personnes et de les maintenir dans un commissariat sans base légale pourrait constituer l'élément matériel de l'infraction prévue à l'article 432-4 du code pénal.