EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Communiqué de presse
De la Greffière de la Cour

CEDH 027 (2024)
08.02.2024

Le recours, par les forces de l'ordre, à la technique de l'encerclement qui était, à la date des faits, dépourvu de base légale a méconnu les libertés de circulation et de réunion pacifique des requérants qui ont été empêchés de prendre part à une manifestation

Dans son arrêt de **chambre**[1], rendu ce jour dans l'affaire Auray et autres c. France (requête n° 1162/22), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de circulation) à la Convention européenne des droits de l'homme, et

Violation de l'article 11 (liberté de réunion et d'association) lu à la lumière de l'article 10 (liberté d'expression).

L'affaire concerne l'encerclement des requérants pendant plusieurs heures par les forces de l'ordre sur la place Bellecour à Lyon, le 21 octobre 2010, au cours d'une manifestation contre un projet de loi sur la réforme des retraites.

Après avoir relevé que le but de l'encerclement de la place Bellecour était d'isoler et de confiner des fauteurs de troubles potentiellement violents, afin de prévenir un risque pour la sécurité des personnes et le bon déroulement de la manifestation, la Cour reconnaît qu'une telle restriction à la liberté des personnes était nécessaire pour prévenir un risque réel d'atteintes graves aux personnes ou aux biens, et qu'elle a été limitée au minimum requis à cette fin. Elle en déduit qu'en dépit de sa durée et de ses effets sur les requérants, elle ne constituait pas, eu égard à son genre et à ses modalités d'exécution, une « privation de liberté » au sens de l'article 5 § 1 de la Convention.

Statuant ensuite sur les griefs relatifs aux libertés de circulation (article 2 du Protocole n° 4), d'expression (article 10) et de réunion pacifique (article 11), la Cour rappelle que toute mesure restreignant ces libertés doit être « prévue par la loi ». Or, la Cour relève que le cadre juridique général relatif au maintien de l'ordre, en vigueur à la date des faits litigieux, ne saurait être regardé comme définissant un cadre d'emploi de la technique de l'encerclement suffisamment précis pour constituer une garantie contre le risque d'atteintes arbitraires aux libertés des personnes susceptibles d'en être l'objet. La Cour en déduit que le recours par les forces de l'ordre à la technique de l'encerclement n'était pas, à la date des faits, « prévu par la loi » au sens des dispositions invoquées.

Pour ce motif, la Cour conclut, après avoir relevé la publication par le ministre de l'Intérieur en décembre 2021, soit postérieurement aux faits de l'espèce, d'un nouveau schéma national du maintien de l'ordre, qu'il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 et de l'article 11 de la Convention, lu à la lumière de l'article 10.

1 Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet.
Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution.

Principaux faits

Les requérants, MM. Marc Auray, Arnaud De Rivière de la Mure, Mmes Leila et Mathilda Millet, Elisa Teton, Myriam Prevost, Caroline Benkhedda, M. Benjamin Cottet-Emard, Mmes Catherine Vincensini, Nora Bonal, Florence Del Canto et M. Samuel Perez, sont des ressortissants français, nés entre 1960 et 1992, résidant à Saint-Just-Saint-Rambert, Lyon, Mouxy, Mens, Grenoble, Caluire-et-Cuire, Grézieu-la-Varenne, Geyssans, Jonage et Bourges.

Plusieurs manifestations contre un projet de loi portant réforme des régimes de retraite se déroulèrent à Lyon entre le 14 et le 22 octobre 2010.

Une manifestation fut déclarée pour le jeudi 21 octobre 2010. Les premiers manifestants arrivèrent vers 11 heures sur la place Bellecour. À la fin de la matinée, entre cinq-cents et six-cents personnes s'y étaient regroupées.

Le dispositif d'encerclement de la place Bellecour fut mis en place à 13 heures 23. Ce dispositif visait à empêcher les « nombreux éléments perturbateurs » qui s'étaient regroupés sur la place de se mêler à la manifestation.

Vers 15 heures 30, une centaine de personnes furent autorisées à quitter la place Bellecour afin de rejoindre la manifestation. La manifestation se termina vers 16 heures 45, et la décision de lever le dispositif d'encerclement de la place Bellecour fut prise vers 17 heures. Les contrôles d'identité se déroulèrent jusqu'à 19 heures.

À la suite d'une plainte avec constitution de partie civile déposée le 29 juillet 2011, entre autres, par les requérants, une information judiciaire fut ouverte le 9 novembre 2011 contre personne non dénommée, des chefs d'atteinte arbitraire à la liberté individuelle par dépositaire de l'autorité publique et refus du bénéfice d'un droit par dépositaire de l'autorité publique à raison de l'origine, de l'ethnie ou de la nationalité. Le préfet de région et le directeur départemental de la sécurité publique du Rhône furent placés sous le statut de témoin assisté. Les deux juges chargés de l'instruction au tribunal de grande instance de Lyon rendirent une ordonnance de non-lieu le 2 février 2017.

Par un arrêt du 5 mars 2020, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Lyon rappela le caractère définitif du non-lieu du chef de discrimination, dit n'y avoir lieu à supplément d'information, confirma l'ordonnance du 2 février 2017, et dit n'y avoir lieu à poursuivre.

Les parties civiles formèrent un pourvoi en cassation et soulevèrent une question prioritaire de constitutionnalité (« QPC ») que la Cour de cassation décida de renvoyer au Conseil constitutionnel.

Par la décision n° 2020-889 QPC du 12 mars 2021, le Conseil constitutionnel déclara la disposition visée conforme à la Constitution.

Les parties civiles se pourvurent en cassation sur le fondement notamment des articles 5, 10 et 11 de la Convention ainsi que de l'article 2 du Protocole n° 4. Le 22 juin 2021, la Cour de cassation rejeta le pourvoi.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 5 § 1 (droit à la liberté et à la sûreté), les requérants soutiennent qu'ils ont fait l'objet d'une privation de liberté qui n'était ni encadrée par la loi, ni justifiée. Invoquant l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de circulation), les requérants soutiennent que l'encerclement qu'ils ont subi est constitutif d'une atteinte à leur liberté de circulation, qui n'était ni encadrée par la loi, ni justifiée dans les circonstances de l'espèce. Invoquant enfin les articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association), les requérants se plaignent qu'ils ont été empêchés de rejoindre la manifestation à laquelle ils voulaient participer en raison de l'encerclement de la place Bellecour le 21 octobre 2010.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 22 décembre 2021.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges, composée de :

Georges **Ravarani** (Luxembourg), *président*,
Lado **Chanturia** (Géorgie),
Mārtiņš **Mits** (Lettonie),
Stéphanie **Mourou-Vikström** (Monaco),
María **Elósegui** (Espagne),
Mattias **Guyomar** (France),
Kateřina **Šimáčková** (République tchèque),

ainsi que de Martina **Keller**, *greffière adjointe de section.*

Décision de la Cour

Article 5 § 1

La Cour souligne que l'encerclement litigieux s'inscrit dans le contexte de violences urbaines qui ont eu lieu à Lyon entre le 14 et le 21 octobre 2010. La chambre de l'instruction de la cour d'appel de Lyon a considéré que, le 21 octobre, les autorités étaient « objectivement et raisonnablement fondées » à craindre que les événements et débordements de la semaine écoulée, qui s'étaient amplifiés de jour en jour, caractérisés par des violences graves et des exactions, puissent se renouveler. Elle a constaté que le but de l'isolement de cette place n'était pas de contrarier la manifestation ou d'empêcher les personnes d'y participer pacifiquement, mais de prévenir un « risque réel », et que des consignes avaient été données de lever complètement le dispositif dès que ce risque avait disparu, une fois la manifestation terminée. La Cour ne voit aucune raison de se départir de cette appréciation.

La Cour note ensuite que l'encerclement de la place Bellecour n'était pas totalement hermétique. Les autorités ont suivi de près l'évolution de la situation et les agents de police ont reçu l'instruction de distinguer les manifestants des casseurs.

La Cour relève que la restriction à la liberté des personnes qui se trouvaient place Bellecour à Lyon dans l'après-midi du 21 octobre 2010, était le résultat de circonstances échappant au contrôle des autorités, qu'elle était nécessaire pour prévenir un risque réel d'atteintes graves aux personnes ou aux biens, et était limitée au minimum requis à cette fin. En dépit de sa durée et de ses effets sur les requérants, elle ne constituait donc pas, eu égard à son genre et à ses modalités d'exécution, une « privation de liberté » au sens de l'article 5 § 1 de la Convention. Cette partie de la requête, incompatible avec les dispositions de la Convention, doit donc être rejetée.

Article 2 du Protocole n° 4

La Cour relève que l'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant notamment au maintien de la paix et de l'ordre publics et à la protection des personnes et des biens et qu'à ce titre, il lui appartient, dans les communes où la police est étatisée – comme à Lyon –, de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les « attroupements ». À cet égard le préfet dirige l'action des services de la police nationale en matière d'ordre public et de police administrative.

La Cour rappelle qu'il résulte d'une jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État qu'une mesure prise dans un but de préservation de l'ordre public qui porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes, dont la liberté d'aller et venir, doit être adaptée, nécessaire et proportionnée à ce but.

La Cour en déduit que le principe de l'intervention des forces de l'ordre, dans une situation pareille à celle en litige dans la présente affaire, doit être regardé comme ayant une base légale, en droit interne.

Ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 12 mars 2021, à propos de l'article 1er de la loi du 21 janvier 1995, les dispositions qui ont pour objet de reconnaître à l'État la mission générale de maintien de l'ordre public « ne définissent pas les conditions d'exercice de cette mission et notamment pas les moyens pouvant être utilisés à cette fin ». La Cour note qu'à la date des faits litigieux, aucun autre texte ni aucune autre disposition ne prévoyait expressément le recours à la technique de l'encerclement qu'ont utilisée les forces de l'ordre dans la présente affaire, ni, a fortiori, ne l'encadrait. À l'aune de cette circonstance particulière, il revient à la Cour de se prononcer, au titre du grief tiré de l'article 2 du Protocole no 4 sur la qualité de la loi, question sur laquelle elle relève que les juridictions internes ne se sont pas penchées.

En premier lieu, la Cour rappelle, s'agissant d'une technique à vocation préventive susceptible d'affecter les droits et libertés fondamentaux de manifestants pacifiques, qu'il est essentiel que soit défini un cadre d'emploi déterminant de manière précise les circonstances et les conditions de sa mise en œuvre, les modalités de son déroulement et les limites dans le temps de son utilisation.

En second lieu, la Cour relève que la technique de l'encerclement était une pratique à laquelle les forces de l'ordre étaient susceptibles d'avoir recours pour assurer le maintien de l'ordre face à des risques sérieux de débordement, mais ne faisait, à la date des faits litigieux, l'objet d'aucun encadrement juridique spécifique.

La Cour considère que le cadre juridique général relatif au maintien de l'ordre, en vigueur à cette date, ne saurait être regardé comme définissant un cadre d'emploi de la technique de l'encerclement suffisamment précis pour constituer une garantie contre le risque d'atteintes arbitraires à la liberté de circulation des personnes susceptibles d'en être l'objet.

Après avoir relevé la publication par le ministre de l'Intérieur en décembre 2021, soit postérieurement aux faits de l'espèce, d'un nouveau schéma national du maintien de l'ordre, la Cour en conclut que le recours par les forces de l'ordre à la technique de l'encerclement, qui a été constitutif de l'ingérence dans le droit à la liberté de circulation des requérants, n'était pas, à la date des faits, « prévu par la loi » au sens de l'article 2 du Protocole no 4.

Il y a donc eu violation de cette disposition.

Articles 10 et 11

La Cour constate que, confinés sur la place Bellecour l'après-midi du 21 octobre 2010 en conséquence de la mesure d'encerclement litigeuse, les requérants se sont vu empêchés de participer à la manifestation contre un projet de réforme du régime des retraites, à laquelle ils avaient l'intention de participer dans le seul but d'exprimer leur opinion.

La Cour en déduit que le confinement des requérants sur la place Bellecour du fait de son encerclement par les forces de l'ordre est constitutif d'une ingérence dans l'exercice de leur liberté de réunion pacifique et de leur liberté d'expression.

Rappelant qu'aux termes de l'article 11 comme de l'article 10, toute mesure restreignant ces libertés doit avant tout être « prévue par la loi », les raisons exposées dans le cadre de l'examen du grief relatif à l'article 2 du Protocole no 4 conduisent la Cour à constater de même que cette condition n'était pas remplie en l'espèce.

Il y a donc eu violation de l'article 11 de la Convention, lu à la lumière de l'article 10.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la France doit verser aux requérants, ensemble, 1 714,28 euros (EUR) pour frais et dépens.

L'arrêt n'existe qu'en français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int . Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter @ECHR_CEDH.

Contacts pour la presse
echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les journalistes sont invités à privilégier les demandes de renseignement par courriel.

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)
Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)
Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)
Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)
Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.