

Nos 467771,467781

REPUBLIQUE FRANÇAISE

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME
et autre
SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE
et autre

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

Mme Sara-Lou Gerber
Rapporteure

Sur le rapport de la 5^{ème} chambre
de la section du contentieux

M. Florian Roussel
Rapporteur public

Séance du 29 septembre 2023
Décision du 11 octobre 2023

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 467771, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 26 septembre et 26 décembre 2022 et les 22 août et 6 septembre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue des droits de l'homme (LDH) et l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le ministre de l'intérieur et des outre-mer a rejeté leur demande, reçue le 15 juillet 2022, tendant à ce qu'il prenne toutes mesures utiles pour assurer le respect par les forces de l'ordre de l'obligation de port visible de l'identifiant individuel ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur et des outre-mer de prendre toutes mesures utiles de nature à garantir le respect de ces obligations, et notamment d'édicter une instruction prescrivant aux directions de la police nationale et de la gendarmerie nationale d'adapter leur réponse disciplinaire et de modifier les spécifications techniques du matricule pour le rendre plus visible, plus lisible, et plus facilement mémorisable ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que le caractère trop peu visible, lisible et mémorisable de l'identifiant individuel des policiers et des gendarmes, ainsi que le défaut récurrent de port de celui-ci lors des manifestations, qui rendent impossible leur identification, méconnaissent les dispositions de l'article R. 434-15 du code de la sécurité intérieure et ses arrêtés d'application, le droit pour chaque citoyen de demander des comptes aux forces de l'ordre, qui découle des articles 12 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les articles 2, 3, 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article L. 111-2 du code des relations entre le public et l'administration.

2° Sous le n° 467781, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 26 septembre et 26 décembre 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat de la magistrature et le Syndicat des avocats de France demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la même décision que celle contestée par la requête présentée sous le n° 467771 ;

2°) d'enjoindre au ministre de prendre les mêmes mesures que celles demandées par la requête présentée sous le n° 467771 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les syndicats requérants soutiennent que le caractère trop peu visible, lisible et mémorisable de l'identifiant individuel des policiers et des gendarmes, ainsi que le défaut récurrent de port de celui-ci lors des manifestations, qui rendent impossible leur identification, méconnaissent les dispositions de l'article R. 434-15 du code de la sécurité intérieure et ses arrêtés d'application, le droit pour chaque citoyen de demander des comptes aux forces de l'ordre, qui découle de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les articles 2 et 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire, enregistrés les 11 avril et 6 septembre 2023, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet des deux requêtes. Il soutient que la requête du Syndicat de la magistrature et du Syndicat des avocats de France est irrecevable faute d'intérêt pour agir, et que les moyens ne sont pas fondés.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre le refus implicite du ministre d'édicter une instruction pour exiger des sanctions effectives en cas de non port du numéro d'identification ou de dissimulation du visage en opération, le rejet de cette demande ne constituant pas une décision faisant grief, faute pour l'administration d'être tenue de répondre à une telle demande.

La Défenseure des droits a présenté des observations, enregistrées le 28 juillet 2023.

Par une intervention, enregistrée le 3 septembre 2023, M. B... A... s'associe aux conclusions présentées sous les numéros 467771 et 467781. Il soutient que son intervention est recevable et que la décision litigieuse méconnaît l'article 3 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- l'arrêté du 7 avril 2011 relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie nationale ;
- l'arrêté du 24 décembre 2013 relatif aux conditions et modalités de port du numéro d'identification individuel par les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité et les réservistes de la police nationale ;
- l'arrêté du 30 mars 2018 relatif au numéro d'immatriculation administrative des agents de la police nationale et de la gendarmerie nationale ;
- le code de justice administrative

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Sara-Lou Gerber, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Florian Roussel, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat de la Ligue des droits de l'homme (LDH) et de l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) et à la SCP Sevaux, Mathonnet, avocat du Syndicat de la magistrature et du Syndicat des avocats de France.

Vu les notes en délibéré, enregistrées le 3 octobre 2023, présentées, sous les deux numéros, par M. A....

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier du 13 juillet 2022, la Ligue des droits de l'homme (LDH), l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), le Syndicat de la magistrature et le Syndicat des avocats de France ont demandé au ministre de l'intérieur de prendre toutes mesures utiles pour assurer le respect par les membres des forces de l'ordre de l'obligation de port visible de l'identifiant individuel. Elles lui demandaient notamment d'édicter une instruction à l'attention des directions de la police nationale et de la gendarmerie nationale prescrivant des sanctions effectives en cas d'absence de port du matricule par les agents, et de modifier les spécifications techniques du matricule pour le rendre plus visible, plus lisible, et plus facilement mémorisable. Par deux requêtes, qu'il y a lieu de joindre, ces organisations demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le refus implicite opposé à leur demande et d'enjoindre aux ministres de prendre les mesures demandées.

Sur la recevabilité de la requête du Syndicat de la magistrature et du Syndicat des avocats de France :

2. L'intérêt pour agir d'un requérant s'apprécie au regard des conclusions qu'il présente et non des moyens invoqués à leur soutien. Les modalités d'identification individuelle des agents de police et de gendarmerie ne sont pas, par elles-mêmes, de nature à affecter les conditions d'emploi et de travail des magistrats judiciaires ou des avocats dont ces syndicats défendent les intérêts collectifs, et ne portent par elles-mêmes aucune atteinte à leurs droits et prérogatives. Par suite, le Syndicat de la magistrature et le Syndicat des avocats de France ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation des décisions attaquées. Leur requête est dès lors irrecevable et doit être rejetée, y compris ses conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Sur l'intervention de M. A... :

3. M. A..., qui, en sa qualité d'observateur pour l'observatoire parisien des libertés publiques dont il se prévaut, participe régulièrement à des manifestations sur la voie publique et fait en outre valoir avoir été blessé au cours de l'une d'entre elles par un agent de police qui n'a pu être ultérieurement identifié, justifie d'un intérêt suffisamment immédiat et direct à intervenir au soutien des conclusions de la requête présentée sous le n° 467771. Son intervention est par suite admise.

Sur les conclusions à fins d'annulation présentées par la LDH et l'association ACAT :

En ce qui concerne le cadre juridique du litige :

4. Aux fins de favoriser des relations de confiance entre les forces de sécurité intérieure et la population et d'assurer, tant dans l'intérêt des administrés que des personnes

susceptibles d'être mises en cause, l'identification des agents, le deuxième alinéa de l'article R. 434-15 du code de la sécurité intérieure, qui figure au sein d'un chapitre consacré à la « déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale », énonce que « *Sauf exception justifiée par le service auquel il appartient ou la nature des missions qui lui sont confiées, [le policier ou le gendarme] se conforme aux prescriptions relatives à son identification individuelle* ».

5. L'article 2 de l'arrêté du 24 décembre 2013 relatif aux conditions et modalités de port du numéro d'identification individuel par les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité et les réservistes de la police nationale, pris pour l'application de cet article R. 434-15, précise que : « *Les agents qui exercent leurs missions en tenue d'uniforme doivent être porteurs, au cours de l'exécution de celles-ci, de leur numéro d'identification individuel. / Toutefois, en raison de la nature de leurs missions, sont exemptés de cette obligation de port : / - les personnels chargés de la sécurité des sites de la direction générale de la sécurité intérieure ; / - les personnels chargés de la sécurité des bâtiments des représentations diplomatiques françaises à l'étranger ; / - les personnels appelés à revêtir leur tenue d'honneur lors de cérémonies ou commémorations.* » Selon l'article 4 du même arrêté, les personnels qui exercent leurs missions en tenue civile et qui revêtent, au cours d'opérations de police, un effet d'identification tel le brassard police doivent, de même, porter leur numéro d'identification individuel. Enfin, l'article 6 du même arrêté précise que ces dispositions ne sont pas applicables aux agents des services mentionnés en annexe de l'arrêté du 7 avril 2011 relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie nationale.

6. Il ressort par ailleurs d'une note-express du 13 décembre 2013 du directeur général de la gendarmerie nationale, communiquée par le ministre à l'appui de ses écritures, que les militaires de la gendarmerie nationale, à l'exception des membres des corps de soutien et des gendarmes adjoints volontaires, doivent porter un bandeau identifiant, qui doit être systématique et permanent, à moins que le contexte d'opération n'en exclue le port ou qu'un service ne soit dispensé de cette obligation en raison de la nature particulière de ses missions.

7. Enfin, en vertu de l'arrêté du 30 mars 2018 relatif au numéro d'immatriculation administrative des agents de la police nationale et de la gendarmerie nationale, le numéro identifiant correspond, pour les agents de la police nationale, à l'exception de ceux affectés à la direction générale de la sécurité intérieure, au numéro référentiel des identités et de l'organisation « RIO » et, pour les agents de la gendarmerie nationale, au numéro de matricule opérationnel.

8. En vertu des dispositions citées aux points 4 à 7, il incombe, d'une part, à l'autorité administrative de déterminer les modalités de port du numéro d'identification individuelle par les agents qui y sont astreints, de telle sorte que ce numéro soit apparent et suffisamment lisible par le public, dans les conditions de chacun des contextes opérationnels pour lesquels son port est prescrit. Il appartient, d'autre part, aux agents concernés, sous le contrôle de leurs autorités hiérarchiques, de porter celui-ci de façon apparente lors de l'exercice de leurs missions, sauf dans les cas dûment prévus par les dispositions réglementaires en vigueur.

En ce qui concerne l'office du juge :

9. Lorsque le juge administratif est saisi d'une requête tendant à l'annulation du refus opposé par l'administration à une demande tendant à ce qu'elle prenne des mesures pour faire cesser la méconnaissance d'une obligation légale lui incombant, il lui appartient, dans les limites de sa compétence, d'apprécier si le refus de l'administration de prendre de telles mesures est entaché d'illégalité et, si tel est le cas, d'enjoindre à l'administration de prendre la ou les mesures nécessaires. Cependant, et en toute hypothèse, il ne lui appartient pas, dans le cadre de cet office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire.

10. Il incombe à l'administration d'accomplir ses missions dans le respect des règles de droit qui lui sont applicables. Elle doit, à cet effet, faire disparaître de l'ordonnancement juridique les dispositions qui y contreviennent et qui relèvent de sa compétence. Il lui appartient, en outre, de prendre les mesures administratives d'ordre juridique, financier, technique ou organisationnel qu'elle estime utiles pour assurer ou faire assurer le respect de la légalité. Lorsque le juge administratif constate, eu égard notamment à la gravité ou à la récurrence des défaillances relevées, la méconnaissance caractérisée d'une règle de droit dans l'accomplissement de ses missions par l'administration et que certaines mesures administratives seraient, de façon directe, certaine et appropriée, de nature à en prévenir la poursuite ou la réitération, il lui revient, dans les limites de sa compétence et sous la réserve mentionnée au point 9, d'apprécier si le refus de l'administration de prendre de telles mesures est entaché d'illégalité. Cette illégalité ne peut être regardée comme constituée que s'il apparaît au juge qu'au regard de la portée de l'obligation qui pèse sur l'administration, des mesures déjà prises, des difficultés inhérentes à la satisfaction de cette obligation, des contraintes liées à l'exécution des missions dont elle a la charge et des moyens dont elle dispose ou, eu égard à la portée de l'obligation, dont elle devrait se doter, celle-ci est tenue de mettre en œuvre des actions supplémentaires.

11. Lorsque l'illégalité du refus de l'administration de prendre des mesures est établie, le juge, saisi de conclusions en ce sens, lui enjoint d'y mettre fin par toutes mesures utiles. Il appartient normalement aux autorités compétentes de déterminer celles des mesures qui sont les mieux à même d'assurer le respect des règles de droit qui leur sont applicables. Toutefois, le juge peut circonscrire le champ de son injonction aux domaines particuliers dans lesquels l'instruction a révélé l'existence de mesures qui seraient de nature à prévenir la survenance des illégalités constatées, le défendeur conservant la possibilité de justifier de l'intervention, dans le délai qui a lui été imparti, de mesures relevant d'un autre domaine mais ayant un effet au moins équivalent. Enfin, dans l'hypothèse où l'édiction d'une mesure déterminée se révèle, en tout état de cause, indispensable au respect de la règle de droit méconnue et où l'abstention de l'autorité compétente de prendre cette mesure exclurait, dès lors, qu'elle puisse être respectée, il appartient au juge d'ordonner à l'administration de prendre la mesure considérée.

En ce qui concerne les défauts de port effectif et apparent de l'identifiant individuel :

12. Les associations requérantes soutiennent en premier lieu, en produisant des témoignages et des constats circonstanciés et réitérés assortis de photographies et d'extraits vidéos, que l'absence de port apparent de leur numéro d'immatriculation par les agents de police et de gendarmerie lorsque ceux-ci sont soumis à cette obligation ne relève pas de défaillances

ponctuelles liées à des comportements individuels mais présente un caractère très répandu, tant en raison de l'absence de port de la bande détachable sur laquelle il figure que parce qu'il est susceptible d'être recouvert par des équipements de protection individuelle. En second lieu, plusieurs rapports et avis du Défenseur des droits et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, ainsi que des observations formulées par les corps d'inspection de la police et de la gendarmerie nationale corroborent ces constats. Le ministre de l'intérieur et des outre-mer ne produit pas en défense d'élément de nature à contredire l'ampleur de ces cas de défaut de port apparent de l'identifiant individuel et se borne à indiquer qu'il procède régulièrement à des rappels à la réglementation. Il en résulte que cette méconnaissance très fréquente d'une obligation simple à satisfaire caractérise une carence de l'autorité administrative à faire assurer son respect par ses agents.

13. Dans ces conditions, et quels que soient les autres moyens dont dispose l'administration pour identifier des agents qui feraient l'objet de plaintes ou de poursuites, les associations requérantes sont fondées, eu égard à ce qui a été dit au point 9, à soutenir que le ministre de l'intérieur n'a pas pris les mesures propres à assurer l'effectivité du respect par les membres des forces de sécurité intérieure de l'exigence de port effectif et apparent de l'identifiant individuel prévue par les dispositions réglementaires rappelées aux points 4 à 7 et à demander l'annulation du refus que le ministre de l'intérieur a opposé à leur demande en tant qu'il porte sur la prise de toutes mesures utiles aux fins de rendre effectif le respect de cette exigence.

En ce qui concerne les modalités techniques retenues pour assurer une lisibilité suffisante de l'identifiant individuel des agents :

14. Le numéro identifiant dont le port est prescrit par les dispositions rappelées aux points 4 à 7 est composé de sept chiffres. Il ressort des pièces du dossier, et notamment de la notice technique de la direction de l'évaluation, de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier du ministère de l'intérieur produite en défense, que, pour mettre en œuvre ces dispositions, l'administration a fait le choix d'inscrire ce matricule en caractères de 7,6 mm de haut sur une bande détachable, apposée sur l'épaule ou sur la poitrine des agents, de 50 mm de long sur 12 mm de large s'agissant des policiers, et de 45 mm de long sur 12 mm de large s'agissant des gendarmes.

15. Il ressort des pièces du dossier que les caractéristiques techniques de l'identifiant individuel décrites au point précédent ne garantissent pas, au regard notamment de leur dimension réduite, une lisibilité suffisante de celui-ci dans l'ensemble des contextes opérationnels où son port visible est prescrit par les dispositions mentionnées aux points 4 à 6, notamment lorsque les agents interviennent dans des contextes de rassemblements ou d'attroupements. Par suite, les associations requérantes sont également fondées à demander l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle refuse de modifier les modalités de l'identification individuelle pour en assurer une lisibilité suffisante pour le public dans l'ensemble des contextes opérationnels.

En ce qui concerne les pratiques alléguées de dissimulation du visage ou des plaques d'immatriculation des véhicules :

16. Si les requérants soutiennent que le ministre aurait manqué à ses obligations légales en s'abstenant de remédier aux manquements qui résulteraient de pratiques de dissimulation injustifiée du visage ou des plaques d'immatriculation des véhicules en vue de faire obstacle à l'identification des agents, ce moyen n'est pas assorti des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Sur les demandes d'injonction :

17. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative :
« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. (...) ».

18. D'une part, il y a lieu, en conséquence de l'annulation prononcée au point 13, d'enjoindre au ministre de prendre toutes mesures utiles aux fins d'assurer le respect par les agents de police et de gendarmerie, y compris lorsque l'emplacement habituel de leur matricule est recouvert par des équipements de protection individuelle, de l'obligation de port apparent du numéro d'identification rappelée au point 8, lorsque ceux-ci y sont soumis.

19. D'autre part, l'annulation prononcée au point 15 implique que le ministre modifie les caractéristiques de l'identifiant individuel, et en particulier ses dimensions, afin d'en assurer une lisibilité suffisante pour le public dans l'ensemble des contextes opérationnels.

20. Il y a lieu d'ordonner au ministre de l'intérieur et des outre-mer de prendre les mesures mentionnées aux points 18 et 19 dans un délai de douze mois suivant la notification de la présente décision.

Sur les conclusions présentées par la LDH et l'association ACAT au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

21. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 500 euros, d'une part, à la Ligue des droits de l'homme et, d'autre part, à l'association ACAT au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de M. A... au soutien de la requête n° 467771 est admise.

Article 2 : La décision implicite du ministre de l'intérieur et des outre-mer est annulée en tant qu'elle concerne le refus de prendre toutes mesures utiles de nature à faire respecter aux agents l'obligation de port effectif et apparent de l'identifiant individuel ainsi que celui de modifier ses caractéristiques.

Article 3 : Il est enjoint au ministre de l'intérieur et des outre-mer, dans un délai de douze mois à compter de la présente décision :

- de prendre toutes mesures utiles de nature à faire respecter l'obligation de port effectif et apparent de l'identifiant individuel par les agents de police et de gendarmerie, y compris lorsque l'emplacement habituel de leur matricule est recouvert par des équipements de protection individuelle ;
- de modifier les caractéristiques de l'identification individuelle, en particulier sa taille, de façon à en garantir une lisibilité suffisante pour le public dans l'ensemble des contextes opérationnels.

Article 4 : L'Etat versera, d'une part, à la Ligue des droits de l'homme et, d'autre part, à l'association ACAT une somme de 1 500 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La requête du Syndicat de la magistrature et du Syndicat des avocats de France est rejetée, ainsi que le surplus des conclusions de la requête de la LDH et de l'association ACAT.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme et au Syndicat de la magistrature, premiers requérants désignés, à M. B... A... ainsi qu'au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera adressée à la Défenseure des droits.