



Paris, le 16 avril 2015

Avis du Défenseur des droits n° 15-06

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 ;

Auditionné le 16 avril 2015 par la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les missions et modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation.

Le Défenseur des droits a émis l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

INTRODUCTION

1- Saisines relatives aux deux phases du maintien de l'ordre

Le Défenseur des droits traite, à travers les saisines transmises au pôle déontologie de la sécurité, des affaires dans lesquelles des forces de sécurité publique interviennent dans un processus de maintien ou de rétablissement de l'ordre. Le Défenseur des droits entend par maintien et rétablissement de l'ordre toute action des forces de l'ordre, préventive ou répressive, dans le cadre de manifestations, rassemblements sur la voie publique, violences urbaines, évacuation de « squats », concerts, fêtes publiques, évacuations de sit-in, de terrains privés ou publics.

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi, comme la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) auparavant, d'affaires liées à l'usage de la force et des armes par des policiers ou gendarmes pour se défendre, pour évacuer un lieu ou pour interpellé une ou plusieurs personnes dans une manifestation (le « rétablissement de l'ordre »). Il a été également saisi, plus récemment, d'affaires traitant d'actions préventives des forces de sécurité dans le cadre du « maintien de l'ordre » (interpellations préventives, contrôles d'identité, etc.). De nombreuses saisines ont été portées par des participants à la manif pour tous.

Eu égard au très grand nombre de manifestations ou de rassemblements en France, le nombre de saisines du Défenseur des droits reste modeste. De même, concernant le maintien de l'ordre, le Défenseur des droits n'a pas encore été saisi d'affaires relatives aux actions préalables ou postérieures des services du renseignement.

2- Données relatives aux saisines

Saisines liées au maintien de l'ordre

La part des **saisines portant sur le maintien et le rétablissement de l'ordre** reste très modeste.

Ainsi, sur 461 saisines en cours de traitement, mettant en cause des fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie, quarante dossiers concernent la thématique du maintien de l'ordre.

Parmi ces saisines, des participants au mouvement la manifestation pour tous ont saisi le Défenseur des droits de trente dossiers, réunissant quatre-vingt-dix réclamants. Trois saisines ont également été déposées dans le cadre du mouvement de protestation contre la construction de l'aéroport Notre-Dame des Landes et deux concernant le mouvement de protestation contre le barrage de Sivens (une saisine sur le décès d'un jeune homme et une saisine déposée par une petite dizaine d'autres manifestants, dont une jeune femme qui a été blessée à la main par une grenade lancée dans une caravane). Les autres saisines concernent des manifestations moins médiatiques (manifestation de sapeurs-pompiers à Grenoble, manif dans les locaux du conseil général du Tarn, etc.).

Dans les dossiers déjà traités par le Défenseur des droits comme la CNDS (depuis 2006), une quinzaine de saisines traitées mettant en cause l'usage des armes lors d'opérations de maintien de l'ordre, surtout les deux lanceurs de balle de défense.

Le **taux de suivi des recommandations** du Défenseur des droits concernant le maintien et le rétablissement de l'ordre est peu révélateur compte-tenu du nombre d'affaires dont il est saisi. A titre d'information générale, le taux de suivi des recommandations du Défenseur des droits, pour toutes les décisions rendues en 2014 dans le domaine de la déontologie de la sécurité (donc en dépassant le cadre du maintien de l'ordre), est de 70,5 %. Il était de 81 % en 2013 (recommandations suivies d'effet ou partiellement suivies d'effet).

Concernant le maintien de l'ordre, seule une décision a été rendue (pour laquelle le Défenseur des droit est toujours en attente de la réponse du ministre de l'Intérieur), les autres saisines étant en cours de traitement. Concernant le rétablissement de l'ordre, le Défenseur des droits a généralement été suivi concernant les demandes de poursuites disciplinaires à l'encontre de l'auteur d'une violence illégitime, et moins concernant la demande de poursuites disciplinaires à l'encontre du donneur d'ordre.

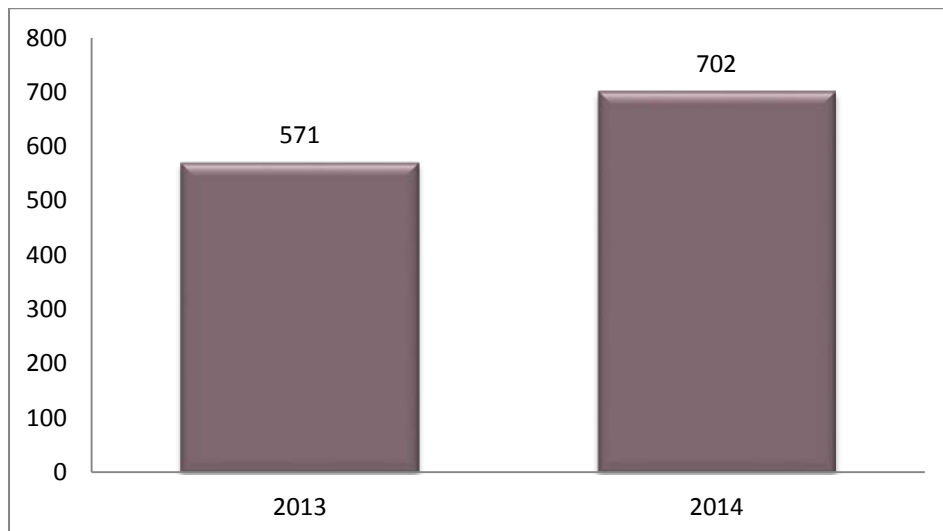
En revanche, le Défenseur des droits a été partiellement suivi dans ses recommandations générales, visant à réformer le cadre d'emploi des deux lanceurs de balles de défense (V. ci-après), alors qu'il est généralement plus suivi pour ses recommandations générales qu'individuelles.

Chiffres généraux sur les saisines et réponses aux décisions dans le domaine de la déontologie de la sécurité

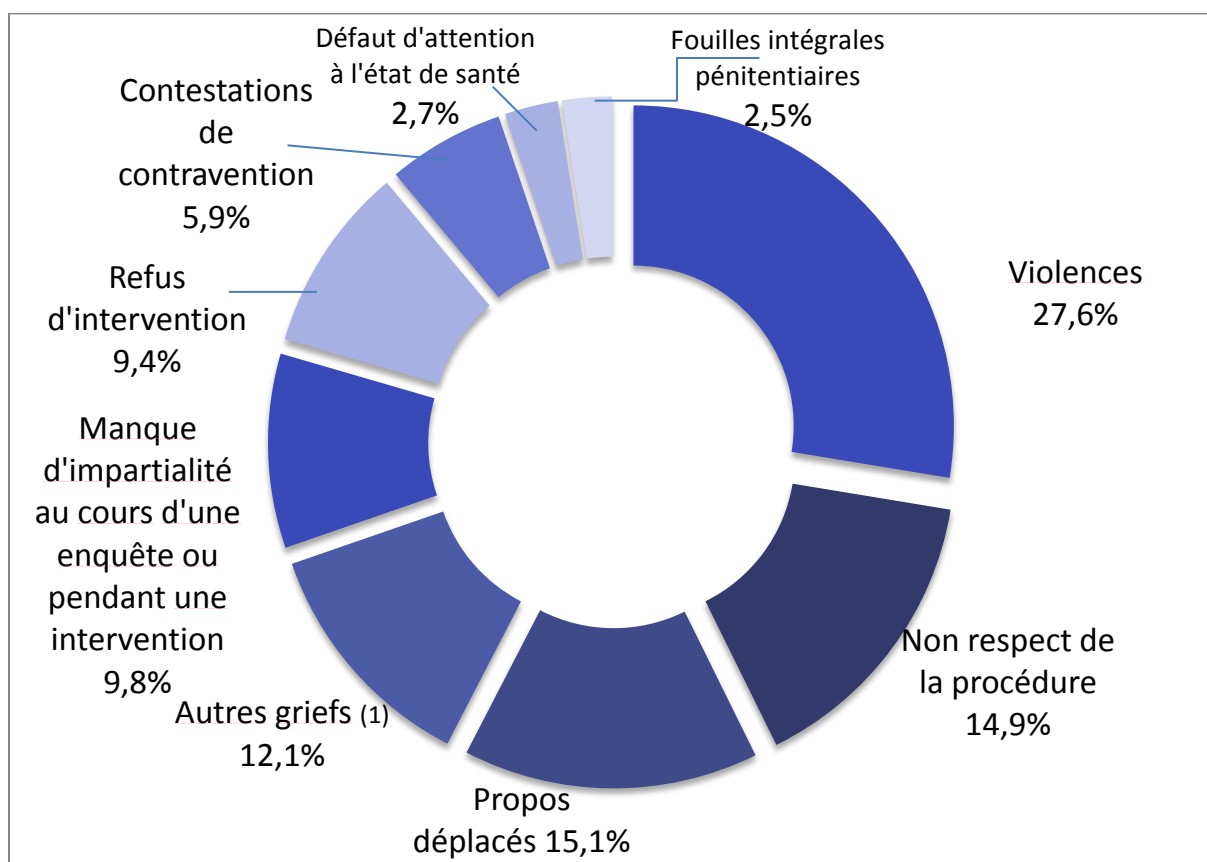
Evolution des saisines reçues depuis 2010

	2010	2011	2012	2013	2014
Saisines reçues	185	363	485	571	702
Evolution saisines reçues (n/n+1)		+100%	+33,6%	+17,7%	+22,94%
Saisines traitées	195	185	360	450	546
Evolution saisines traitées (n/n+1)		-5%	+95%	+30,5%	+21,33%

Saisines reçues dans le domaine de la déontologie de la sécurité

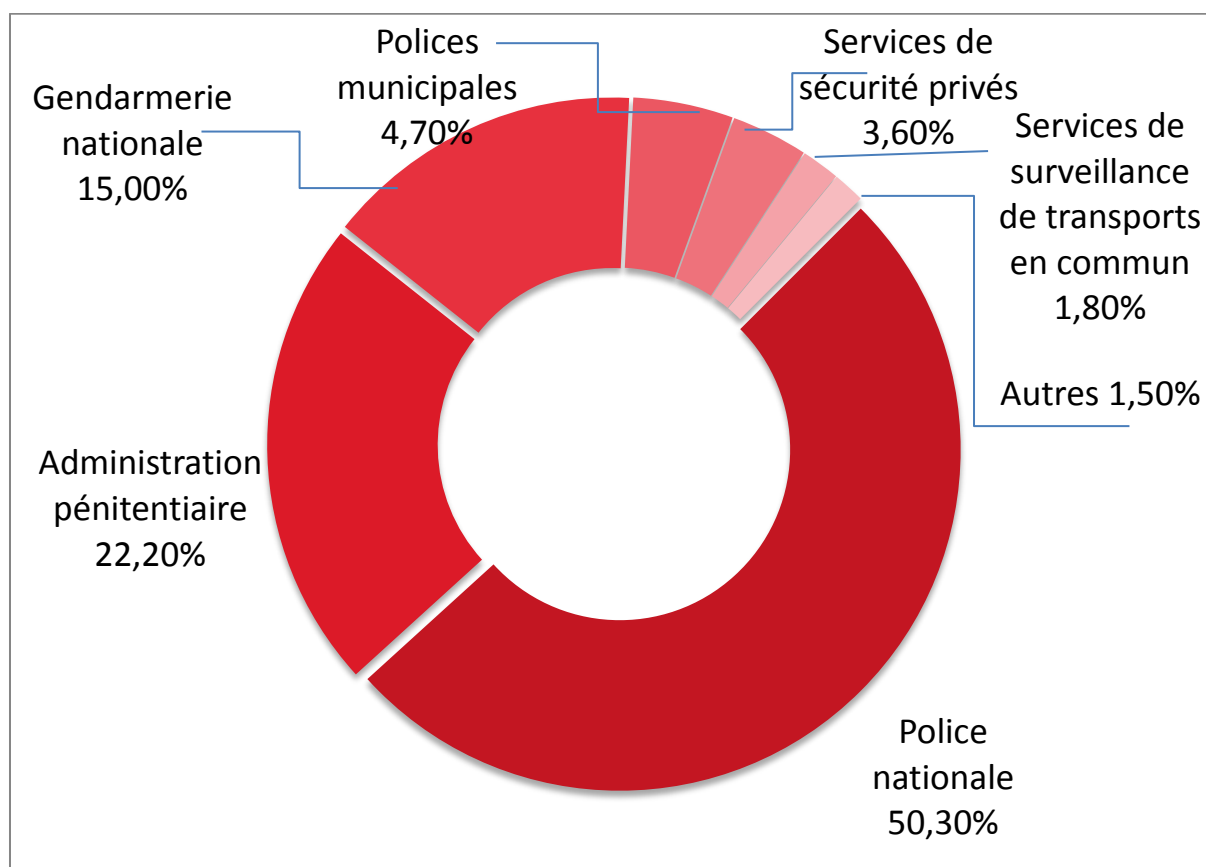


Principaux motifs de réclamations en 2014 (chiffres stables d'une année sur l'autre)



1. vol, décès, corruption, palpation de sécurité, sanction disciplinaire pénitentiaire

Principales activités mises en cause (chiffres stables d'une année sur l'autre)



3- Unités visées par les saisines relatives au maintien de l'ordre

Globalement, il semble que les saisines liées au **rétablissement de l'ordre**, devant la CNDS comme le Défenseur des droits, à savoir l'usage de la force et des armes, mettent davantage en cause des unités non constituées, telles que les brigades anti criminalité, les compagnies départementales d'intervention, les sections départementales d'intervention et sections d'intervention.

Se pose incidemment la question de la différence de formation de ces unités, de l'acquisition de la doctrine du maintien de l'ordre, mais aussi la question de la différence de régimes juridiques qui encadrent leur action (maintien de l'ordre pour les spécialistes, droit commun pour les unités non constituées).

Concernant les actions préventives liées au **maintien de l'ordre**, le Défenseur des droits ne dispose pas d'informations précises, car il n'a pas encore reçu l'ensemble des procédures sollicitées.

4- Réflexions du Défenseur des droits dans le champ du maintien de l'ordre

Le Défenseur des droits a souhaité investir le champ du maintien de l'ordre en dépassant le simple cadre du traitement des saisines

Ainsi, des représentants du Défenseur se sont rendus au centre national d'entraînement des forces de la gendarmerie (CNEFG) ¹, à Saint Astier) en décembre 2014, pour intervenir à un colloque sur le maintien de l'ordre² et assister à des exercices de maintien et rétablissement de l'ordre. Le Défenseur des droits et son Secrétaire général devraient également se rendre à Saint Astier.

Le Défenseur des droits a également organisé une rencontre internationale, le 23 mars 2015, avec ses homologues de l'Independent Police Complaints' Authorities' Network, dont le thème était « La gestion démocratique des foules » (rencontre à laquelle les membres de la présente commission d'enquête ont été invités).

Cette rencontre a été l'occasion d'avoir des échanges formels et informels sur cette thématique, avec des membres des forces de l'ordre, des chercheurs et des représentants des institutions de contrôle des forces de l'ordre.

Independent Police Complaints' Authorities' Network » (IPCAN)

Le Défenseur des droits, dont l'une des missions est de veiller au respect de la déontologie de la sécurité, est à l'initiative du lancement du réseau « Independent Police Complaints' Authorities' Network » (IPCAN), qui regroupe plus d'une dizaine de ses homologues internationaux. Parmi les quatre institutions qui ont précédées le Défenseur des droits, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) était la seule à ne pas disposer d'un réseau de collaborateurs européens ou internationaux.

L'une des avancées du Défenseur des droits a été de développer de nouveaux partenariats avec ses homologues étrangers d'une part, et avec des institutions internationales compétentes d'autre part.

Ainsi, à partir de 2012, plusieurs contacts ont été noués avec des homologues du Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité (Belgique, Espagne, Pays Bas...).

Puis le Défenseur des droits a pris l'initiative de la création du réseau d'homologues européens ou internationaux, en organisant une première rencontre de l'IPCAN, les **27 et 28 mai 2013** à Paris. Une dizaine de ses homologues en matière de déontologie de la sécurité se sont ainsi réunis dans le cadre d'un séminaire portant sur le rôle des organismes indépendants en matière de déontologie de la sécurité. L'objectif de cette rencontre était également d'échanger sur des sujets présentant un intérêt commun : modes alternatifs de

¹ Ce centre a notamment pour vocation de former les officiers et les sous-officiers de gendarmerie au Rétablissement de l'ordre et à l'intervention professionnelle, ainsi que des fonctionnaires issus d'autres administrations et des représentants de forces de sécurité étrangères.

² Séminaire CNEFG, « Maintien de l'ordre. Sous la contrainte, la liberté », 16 déc. 2014.

résolution des litiges entre les citoyens et les forces de l'ordre, sanctions disciplinaires, palpations, fouilles intégrales et utilisation d'armes de force intermédiaire.

Le Défenseur des droits a organisé une deuxième rencontre IPCAN, le **23 mars 2015**, à Paris, dont le thème était « L'encadrement démocratique des foules ». Cette rencontre a été également ouverte à de nombreux praticiens, membres de force de l'ordre et spécialistes du maintien et du rétablissement de l'ordre, tant français qu'européens, des représentants du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ainsi que des chercheurs investis dans ce domaine. Plus de 85 participants se sont réunis pour écouter les interventions de représentants français et européens de forces de l'ordre et du réseau IPCAN, et échanger sur celles-ci comme sur la thématique de la journée.

Les saisines relatives aux éventuels manquements à la déontologie de la sécurité lors des manifestations ont donné lieu à des recommandations spécifiques par les institutions de contrôle présentes, telles que : la diminution de l'utilisation du « *pincer movement* » ou « *kettling* » (technique de l'encerclement ou de l'encagement), particulièrement au Danemark ; l'encadrement juridique de l'utilisation des armes de force intermédiaires (gaz poivré, particulièrement au Danemark, canons à eau au Royaume-Uni, etc.) ; la rédaction d'un compte-rendu circonstancié après chaque utilisation des armes, afin de permettre l'identification des agents.

Au niveau européen, une représentante de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a mis en lumière les préoccupations de cette institution telles que, d'une part, le manque de formation et de connaissance dans l'utilisation des armes par les fonctionnaires, et d'autre part, les difficultés à identifier les agents mis en cause. Elle a ensuite précisé que s'il n'existe pas encore d'uniformité de la jurisprudence de la Cour en la matière, des standards relatifs à l'usage nécessaire et proportionné des armes par les forces de l'ordre, ainsi qu'à l'indépendance des autorités enquêtant sur les actes des forces de l'ordre (autorités judiciaires et/ou administrative) par rapport à la police doivent être respectés.

Pour rappel, le réseau IPCAN réunit des homologues internationaux de 11 pays œuvrant en matière de déontologie de la sécurité : Le Défenseur des droits (France), l'Independent Police Complaints Commission (Angleterre et Pays de Galles), le Comité P (Belgique), l'Independent Police Complaints Authority (Danemark), le Defensor del Pueblo (Espagne), le Chancellor of Justice (Estonie), la Garda Síochána Ombudsman Commission (Irlande), le Commissariat à la déontologie (Suisse), le Commissaire à la déontologie (Québec), le Parliamentary Ombudsman (Finlande), l'Independent Police Complaints Board (Hongrie), le Public Defender of rights (Slovaquie), l'Ombudsman (Suède) ainsi 2 autres institutions du Royaume Uni, le Police Investigations and Review Commissioner (Ecosse) et le Police Ombudsman for Northern Ireland (Irlande du Nord).

Enfin, le Défenseur des droits avait également rendu un **rapport sur trois armes de force intermédiaire**, en mai 2013³, qui contenait certaines recommandations relatives au maintien de l'ordre, et prépare une nouvelle recommandation générale pour l'anniversaire du rendu de ce rapport (mai 2015).

I- PROBLEMATIQUES LIEES AUX ACTIONS PREVENTIVES DES FORCES DE L'ORDRE

Le Défenseur des droits a rendu récemment une décision considéré comme emblématique sur les mesures préventives adoptées dans le cadre des cérémonies du 14 juillet, à Paris et a formulé plusieurs recommandations pour permettre un meilleur respect des droits des participants à cet évènement (1).

Le Défenseur des droits, plus généralement, a pu constater, dans des saisines traitées et surtout en cours de traitements, plusieurs autres types de pratiques, attentatoires à la liberté d'aller et venir et/ou à la liberté d'expression (2).

Enfin, au-delà de ces problématiques, se pose la question de l'adéquation des moyens préventifs employés au regard du réel risque de trouble à l'ordre public présenté par les participants à un mouvement (3).

1- Décision MDS 2014-159 (24 nov. 2014) : interdictions de port de signes revendicatifs et d'accès aux cérémonies du 14 juillet 2013⁴

Cette décision est notamment relative aux circonstances dans lesquelles une personne assistant au défilé militaire du 14 juillet 2013 a été soumise à un contrôle d'identité et s'est vue retirer son fanion en tissu floqué du logo du mouvement « La Manif' pour tous ».

Faits

Mme X s'est rendue sur l'avenue des Champs Elysée le 14 juillet 2013, afin d'assister au défilé. Après avoir passé les contrôles de sécurité, la réclamante s'est installée dans l'un des périmètres contrôlés, au bord de l'avenue, et a agité des fanions à l'effigie de la Manif pour tous au passage du Président. Un premier fanion lui a été pris des mains par un représentant des forces de l'ordre et le deuxième a été rangé par la réclamante dans la poussette où se trouvait son bébé. Quelques instants plus tard, un commissaire de police s'est présenté à elle pour effectuer une fouille administrative de sa poussette, à l'extérieur du périmètre de sécurité. Le commissaire en question a récupéré le second fanion et la réclamante a regagné le périmètre contrôlé.

³ Rapport sur trois moyens de force intermédiaires, mai 2013 :

http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport_deontologie_sur_trois_moyens_de_force_intermediaire_2.pdf

⁴ <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2014-159.pdf>

Enquête du Défenseur des droits

Au cours de son audition par les agents du Défenseur des droits, le commissaire de police a indiqué avoir agi en application d'une note de service relative à la cérémonie du 14 juillet émanant de la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la Préfecture de police. Aux termes de cette note, figurent parmi les objets interdits au sein des périmètres de sécurité « les banderoles, affiches et tout autre support portant une revendication ». Le fonctionnaire de police a ainsi confirmé que toute personne porteuse d'un quelconque signe de revendication n'était pas admise à pénétrer dans le périmètre.

Le Défenseur a estimé que compte-tenu du haut degré de protection assuré aux libertés d'opinion et de réunion, notamment au travers de la jurisprudence de la CEDH, une telle interdiction de portée générale constituait une restriction disproportionnée à l'exercice des libertés susvisées par rapport à l'objectif visant à prévenir la survenance d'un trouble à l'ordre public au cours de la manifestation. Cette disproportion résultait de l'absence de toute évaluation objective de la capacité propre de chacune des revendications à engendrer un risque de trouble à l'ordre public avéré et sérieux, lequel ne peut être contenu par des moyens strictement adaptés.

Le Défenseur des droits s'est par ailleurs inquiété d'une autre consigne contenue dans la même note qui demandait aux forces de l'ordre de « Détecter, évincer et signaler toute personne voulant pénétrer dans un périmètre contrôlé [...] paraissant suspecte [ou] semblant ne pas jouir de toutes ses facultés mentales ». Le Défenseur des droits a relevé la dangerosité qu'une telle formulation, très large et extrêmement vague, faisait peser sur les citoyens, notamment ceux porteur d'un handicap.

Recommandations

Le Défenseur a notamment recommandé de faire supprimer l'interdiction générale faite au public présent dans les périmètres contrôlés à l'occasion du défilé militaire du 14 juillet de détenir des « banderoles, affiches et tout autre support portant une revendication ».

Il a également recommandé de supprimer la consigne s'appliquant à l'occasion du défilé militaire du 14 juillet et demandant aux forces de l'ordre de « Détecter, évincer et signaler toute personne voulant pénétrer dans un périmètre contrôlé [...] paraissant suspecte [ou] semblant ne pas jouir de toutes ses facultés mentales ».

Il a, de même, recommandé au ministre de l'Intérieur de clarifier les modalités de la fouille des sacs qu'il est demandé aux forces de l'ordre de pratiquer à l'entrée des périmètres sécurisés en veillant notamment à ce que le cadre juridique des fouilles des affaires personnelles dans les lieux publics soit connu et respecté par l'ensemble des effectifs, de même que les modalités de restitution des objets prélevés lors du contrôle de sécurité permettant l'accès aux périmètres contrôlés, ces dernières devant par ailleurs être portées impérativement à la connaissance du public.

Il a, enfin, recommandé au ministre de l'Intérieur de veiller à ce que le cadre juridique des contrôles d'identité fasse obligatoirement l'objet d'un rappel à l'occasion de la préparation de l'ensemble des effectifs qui participent à la sécurité du défilé militaire du 14 juillet.

A ce jour, le Défenseur des droits n'a pas encore reçu de réponse du ministre de l'Intérieur à ces recommandations.

2- Mesures préventives susceptibles de porter atteinte à la liberté d'expression et/ou d'aller et venir

Plus généralement, le Défenseur des droits a constaté, dans les saisines traitées ou en cours de traitement, des pratiques d'interpellations préventives, de privation ou restriction de liberté, qui ont pour **but d'empêcher une personne de se rendre sur les lieux d'une manifestation.**

Ces mesures semblent pouvoir adopter différentes formes :

- la personne est dissuadée, par une visite à son domicile, de se rendre sur les lieux d'une manifestation (une saisine traitée par le Défenseur des droits, concernant une manifestation de protestation contre une visite présidentielle) ;
- la personne est interpellée puis éloignée aux fins, officiellement, de procéder à un contrôle ou une vérification d'identité ;
- la personne est privée de sa liberté à proximité immédiate de la manifestation, pour empêcher qu'elle ne s'y rende.

Il n'existe pas de cadre légal en France pour de telles opérations.

Approche comparée : Dans les pays où des arrestations administratives sont autorisées (Allemagne, Belgique), leur encadrement est très strict. Ainsi, en Belgique, il faut que la personne soit, par exemple, porteuse d'une arme et équipée pour en découdre avec les forces de l'ordre et s'apprête à rejoindre la manifestation.

Interventions préventives avant une visite officielle

Les déplacements présidentiels, voir ministériels, sont des moments sensibles de par, notamment, les images qui sont retransmises et leur impact sociétal. On a alors pu constater une tendance, parfois, des autorités publiques à vouloir empêcher ou cacher toute contestation sociale lors de ces déplacements.

Ainsi, dans une **décision 2013-274** du 28 janvier 2014⁵, le requérant avait tout d'abord été arrêté et détenu au commissariat, en 2008, lors d'une visite présidentielle, puis avait fait l'objet d'une visite à son domicile un dimanche matin, en 2010, d'un militaire de la gendarmerie, afin de s'assurer qu'il y était présent et n'allait pas se rendre à l'endroit où le Président de la République allait être dans l'après-midi. Le militaire de la gendarmerie avait fourni un motif erroné à sa visite, en prétextant passer voir le réclamant pour une contravention d'excès de vitesse.

Le Défenseur des droits a estimé que cette visite l'a été en dehors de tout cadre légal et recommandé qu'il soit adressé des observations au major qui était intervenu au domicile du réclamant. Il a été suivi d'effet.

⁵ <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-274.pdf>

Interpellations préventives aux fins de vérifications d'identité ou de contrôles d'identité délocalisés

Les investigations menées par le Défenseur des droits dans les dossiers relatifs à certaines manifestations du collectif « La Manif' pour tous » tendent à démontrer que les forces de l'ordre ont utilisé parfois à mauvais escient des outils juridiques leur permettant de priver temporairement une personne de sa liberté, en s'affranchissant de leur cadre légal, pourtant clairement défini.

Il en est par exemple ainsi de la **procédure de vérification d'identité** qui permet aux forces de l'ordre de ramener dans les services de police des personnes qui ne peuvent justifier de leur identité lors d'un contrôle, pour une durée ne pouvant excéder quatre heures. Au cours de manifestations parisiennes qui ont eu lieu en 2013, cette procédure semble avoir été de nombreuses fois détournée de sa finalité première.

Certaines affaires en cours paraissent en effet montrer que des personnes ont été interpellées pour cette finalité, alors qu'elles étaient porteuses de documents d'identité ou encore qu'il ne leur avait pas été demandé de présenter ces papiers (dont elles étaient porteuses).

De même, dans une affaire traitée par le Défenseur des droits⁶, le réclamant, syndicaliste, avait été privé de sa liberté pendant quatre heures à la brigade de gendarmerie, sous le prétexte fallacieux d'une vérification d'identité (alors qu'il était porteur de ses documents d'identité), pendant la durée d'un déplacement du président de la République dans l'Allier.

Cela rejoint la pratique des « contrôles d'identité délocalisés », déjà constatée à l'égard de migrants à Calais par le Défenseur des droits, consistant à interpellier les personnes en vue de leur conduite au commissariat pour vérifier leur identité, sans procéder auparavant à un contrôle d'identité. Le but de ces contrôles semblait être de décourager les migrants de rester sur Calais et ses environs.

Par ailleurs, s'agissant des **contrôles d'identité de police administrative** opérés sur le fondement de l'alinéa 4 de l'article 78-2 du code de procédure pénale (autrement appelés « contrôles d'identité préventifs »), il convient de rappeler qu'en dépit de la souplesse offerte par ce type de contrôle, pouvant être pratiqué quel que soit le comportement de toute personne pour prévenir une atteinte à l'ordre public, la Cour de cassation contrôle systématiquement l'existence d'éléments sérieux caractérisant le risque d'atteinte à l'ordre public au moment et à l'endroit où le contrôle d'identité a été opéré. Or certaines affaires, en cours ou traitées, paraissent montrer un irrespect de cette exigence.

Dans deux saisines en cours de traitement, le tribunal de grande instance de Paris a prononcé l'annulation de gardes à vue des personnes interpellées et notamment considéré

⁶ Saisine n° 10-012194 : cette saisine a été classée sur la base de l'article 33 de la loi organique relative au Défenseur des droits (autorité de la chose jugée), à la suite d'une enquête de l'IGGN, puis d'un jugement du tribunal correctionnel de Clermont-Ferrand prononçant la condamnation d'un capitaine et d'un colonel à quatre mois de prison avec sursis et à 1 000 euros d'amende par pour privation arbitraire de liberté. Il y avait en effet une pleine identité des qualifications pénales et disciplinaires.

que les contrôles d'identité pratiqués, à la suite desquels ils ont été interpellés, n'étaient pas justifiés.

A ce sujet, le Défenseur des droits poursuit sa réflexion à la suite d'un groupe de travail réuni en 2014 au sujet **de la rédaction de l'article 78-2 du code de procédure pénale** concernant les contrôles sur réquisitions du parquet mais également les contrôles préventifs.

Privation de liberté sur le lieu de la manifestation - Encerclement de manifestants, dit « encagement » ou « kettling »

Sont aussi évoquées dans les saisines du Défenseur des droits les opérations dites « d'encagement » - également appelées « kettling » en droit européen des droits de l'homme - qui consistent à imposer à un groupe de personnes qui se situe dans l'espace public, une mesure de confinement et d'isolement pour un temps indéterminé

Cette technique a manifestement été mise en œuvre dans le cadre de certaines manifestations de la manif pour tous et lors d'une autre manifestation (organisée notamment par la Ligue des droits de l'homme - LDH).

Ainsi, dans une saisine en cours de traitement, une manifestante s'est plainte d'avoir été encerclée par des fonctionnaires de police et maintenue dans la rue, avec d'autres manifestants venus à l'occasion d'une visite de Manuel Valls à Asnières, durant plus de trois heures, le 28 janvier 2013. Cette affaire va faire prochainement l'objet d'une décision du Défenseur des droits.

Dans une autre saisine en cours d'investigation, le collectif « les mères veilleuses » a saisi le Défenseur des droits des conditions dans lesquelles une soixantaine de mères de famille et d'enfants ont été privés de leur liberté durant 2 à 3 heures à l'occasion d'un rassemblement à proximité du ministère de la famille, le 9 décembre 2013

Cette technique ne serait pas enseignée en école, d'après les échanges que des représentants du Défenseur des droits ont eu avec des militaires de la gendarmerie comme des fonctionnaires de police. La privation ou restriction de liberté qu'elle constitue n'a également aucun fondement juridique et n'est encadrée par aucun texte, à la connaissance du Défenseur des droits.

La Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée à une reprise sur cette question, en 2012⁷. La CEDH a conclu que dans les circonstances très particulières de l'affaire (rassemblement de plus de 1500 manifestants, dont plus de la moitié étaient violents, en plein centre de Londres), le maintien de plusieurs centaines de manifestants dans un cordon pendant 10 heures avait été rendu nécessaires pour prévenir des atteintes graves aux personnes et aux biens et qu'elle ne constituait pas une privation de liberté. Cette décision, qui fait l'objet de nombreuses critiques et de trois opinions dissidentes au sein de la Cour, était également liée au fait que le Royaume-Uni n'a pas ratifié le Protocole no 4 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et relatif à la liberté d'aller et venir. La CEDH n'a pas autorisé cette pratique de manière absolue.

⁷ CEDH, Austin et autres c/ Royaume-Uni, 15 mars 2012.

Approche comparée : Dans d'autres pays, notamment la Norvège et le Royaume Uni, la technique du kettling serait également mise en œuvre par les forces de l'ordre.

3- *Appréciation par les autorités du risque de trouble à l'ordre public*

Il résulte des affaires traitées par le Défenseur ou en cours de traitement que la question peut se poser de l'adéquation du risque de trouble à l'ordre public présenté par les personnes présentes avec les mesures décidées par les autorités et mises en œuvre par les forces de l'ordre.

De nombreuses réclamations parviennent au Défenseur des droits afin de dénoncer des opérations de maintien de l'ordre jugées inutiles ou excessives en raison notamment de l'absence de trouble à l'ordre public lors de manifestations pacifiques, à l'instar des réunions du collectif des « Veilleurs » ou « mères veilleuses », né de la contestation relative à la loi ouvrant le mariage aux personnes du même sexe.

Concernant les « Veilleurs » ou « mères veilleuses », il a pu être constaté, dans une saisine en cours de traitement, un dispositif manifestement disproportionné au regard du faible nombre de personnes et de leur très relative dangerosité : moins d'une dizaine de femmes âgées d'une soixantaine d'années, lisant des textes et porteuses de bougies et sans intention manifeste de causer un trouble à l'ordre public et la sécurité autre que leur présence sur la voie publique (voie publique sur laquelle elles n'empêchaient d'ailleurs pas la circulation).

II- PROBLEMATIQUES LIEES AU RETABLISSEMENT DE L'ORDRE

Après avoir posé le cadre dans lequel intervient le Défenseur dans ce type de saisines et la façon dont il traite les saisines (1), il sera traité des problématiques récurrentes que le Défenseur a identifiées à travers ses décisions, comme à travers les saisines actuellement en cours de traitement : l'usage d'armes de force intermédiaire (2), ainsi que la question de la loyauté dans la rédaction des comptes-rendus et procès-verbaux relatifs à l'usage de la force (3).

1- *Mode d'intervention du Défenseur des droits*

Depuis la création du Défenseur des droits, et avant lui la CNDS, un nombre non négligeable de saisines ont porté et portent sur la manière dont les forces de l'ordre sont intervenues dans le cadre de manifestations, lorsqu'un niveau de conflit a été franchi, que le trouble à l'ordre public est tel qu'il est fait usage de la force et du pouvoir d'interpellation afin de rétablir l'ordre public. Les faits d'espèce dont la CNDS et le Défenseur des droits ont été saisis se sont déroulés tant dans le cadre de manifestations organisées et encadrées, ou en marge, que dans le cadre de situation de rassemblements spontanés ou de violences urbaines, ou encore d'occupation de terrains.

Comme par rapport au maintien de l'ordre, les réclamants dénoncent souvent auprès du Défenseur des droits une disproportion et une absence de gradation du recours à la force par les fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie au cours des opérations de maintien de l'ordre. Qu'il s'agisse par exemple de l'utilisation de lanceurs de balles de défense, de grenades de désencerclement ou de jets de gaz lacrymogène, l'emploi de la force est toujours délicate lors des opérations de maintien de l'ordre en raison des risques que ces moyens de forces - dits intermédiaires - peuvent faire courir aux manifestants.

Dans le cadre du rétablissement de l'ordre public, le Défenseur des droits examine les circonstances d'un incident qui lui est soumis à la lumière des obligations faites aux forces de l'ordre de faire un usage de la force nécessaire et proportionné aux circonstances. Autrement dit, il vérifie qu'il n'y a pas eu d'excès dans le recours à la force par rapport au but à atteindre. Ce principe de nécessité de l'usage de la force est notamment rappelé dans le code de déontologie applicable aux policiers et gendarmes (Code de la sécurité intérieure, art. R. 434-18)⁸.

Dans le cadre de ses enquêtes, le Défenseur des droits prend en compte le contexte dans lequel les forces de l'ordre interviennent, ainsi que tout ce que peuvent également subir les agents sur le terrain, en termes d'outrages ou de violences. C'est la raison pour laquelle il souhaite le plus souvent entendre l'ensemble des protagonistes, qu'il s'agisse des réclamants, de témoins, de forces de l'ordre, gradés comme exécutants.

2- Usage des armes de force intermédiaire

Le Défenseur des droits et avant lui la CNDS, ont été saisis d'une quinzaine de dossiers relatifs aux circonstances de l'utilisation des armes dans le cadre du rétablissement de l'ordre.

Au vu de la récurrence de certaines problématiques relatives à l'usage des deux lanceurs de balles de défense (le Flash-Ball superpro® et LDB 40/46), comme du pistolet à impulsion électrique de type Taser x26®, le Défenseur des droits a décidé de rédiger et rendre public, en 2013, un rapport sur ces trois armes de force intermédiaire⁹.

Ce rapport comprend de nombreuses recommandations, issues des décisions adoptées comme de la comparaison des cadres d'emploi de ces armes pour la police et la gendarmerie. Certaines de ces recommandations concernent le maintien de l'ordre.

Le Défenseur des droits, prenant acte de ce que les nouveaux cadres d'emploi de ces trois armes, communs à la police et la gendarmerie (diffusés le 2 septembre 2014), n'ont pas pris

⁸ CSI, art. R. 434-18 « Emploi de la force » : « Le policier ou le gendarme emploie la force dans le cadre fixé par la loi, seulement lorsque c'est nécessaire, et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace, selon le cas. Il ne fait usage des armes qu'en cas d'absolue nécessité et dans le cadre des dispositions législatives applicables à son propre statut. »

⁹ Rapport sur trois moyens de force intermédiaires, mai 2013 :

http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport_deontologie_sur_trois_moyens_de_force_intermediaire_2.pdf

en considération certaines recommandations qu'il estime essentielles, rendra public une nouvelle recommandation générale sur ce thème en mai 2015.

Usage du Taser x26®

Le Défenseur n'a jamais été saisi d'utilisation du Taser x26® dans le cadre du maintien de l'ordre, mais la CNDS oui, à une reprise seulement, par des agents d'une brigade anti-criminalité, en marge d'une manifestation¹⁰.

Le Défenseur rappelle que l'emploi du pistolet à impulsion électrique (PIE) est désormais interdit, pour la police et la gendarmerie, dans le cadre du maintien de l'ordre en unités constituées. Il reste néanmoins, *a contrario*, possible pour les unités intervenant en renfort et réalisant des interpellations.

Bien que le Défenseur des droits ait prévu de prendre position prochainement sur le nouveau cadre d'emploi de cette arme, il tient à exprimer dès à présent sa préoccupation sur le fait que les achats de pistolets à impulsions électriques seraient désormais limités, partiellement ou entièrement, à des armes non munis de dispositifs d'enregistrement vidéo et sonore. Cette évolution serait liée à la mauvaise qualité des enregistrements effectués, aux pannes fréquentes du dispositif technique (entraînant des délais de réparation importants), et à la très faible sollicitation de transmission de ces enregistrements par les services d'enquête et les autorités judiciaires.

S'il est vrai que la qualité des enregistrements vidéos pourrait être largement perfectible (il existe en effet des modèles haute définition), l'examen des vidéos a pu, dans des affaires soumises au Défenseur des droits, soit disculper des personnels, soit contribuer à établir qu'un usage excessif de l'arme avait été effectué. La consultation des simples données de la durée d'enregistrement, comme l'examen du positionnement des confettis, étaient insuffisantes à établir le contexte d'une intervention. Dans les affaires où l'arme n'était pas munie d'un tel dispositif, ses conditions d'usage n'ont pu être précisément déterminées.

Or, l'obligation d'enregistrer l'image et le son des usages de Taser x26® découle des effets de cette arme, comme de son classement par l'Union européenne¹¹ parmi les matériels susceptibles de causer un traitement cruel, inhumain ou dégradant.

Dans un Etat de droit, il ne paraît pas admissible de réduire les droits et garanties d'un citoyen pour des motifs non liés à l'ordre public, mais aux dysfonctionnements matériels d'une arme et à des impératifs budgétaires.

Usage des deux lanceurs de balles de défense

Pour rappel, les deux lanceurs de balle de défense en dotation au sein de la police et la gendarmerie sont le Flash-Ball superpro® 40/44 et le LBD 40/46.

¹⁰ Avis CNDS n° 2005-72, du 10 juillet 2006, rapport 2006.

¹¹ Règlement CE n° 1236/2005 du Conseil du 27 juin 2005 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, annexe III.

Le Flash-Ball superpro® 40/44, lanceur manuel, n'a pas de visée électronique, a une distance normale d'utilisation de 7 à 12 mètres, et un canon lisse. Le fabricant lui-même reconnaît l'imprécision de cette arme, à savoir un groupement des impacts de trente à quarante centimètres à une distance de 10 à 12 mètres, donc à la distance normale d'utilisation. Cette arme n'est pas en dotation chez les CRS et seuls quelques escadrons de gendarmes mobiles en sont dotés.

Le LBD 40/46 est une arme d'épaule, avec une visée électronique, et de plus longue portée. Elle est en dotation chez les CRS et les gendarmes mobiles.

Il convient néanmoins de rappeler que la majorité des affaires traitées par le Défenseur des droits ou en cours de traitement concernant l'usage de ces deux armes concernent les unités non spécialisées intervenant en maintien de l'ordre.

Le Défenseur des droits tient à faire part de ses préoccupations concernant l'usage du Flash Ball et les caractéristiques mêmes de cette arme.

Compte-tenu de l'imprécision des trajectoires des tirs de Flash-Ball superpro®, rendant inutiles les conseils d'utilisation théoriques et, d'autre part, de la gravité comme de l'irréversibilité des dommages collatéraux manifestement inévitables qu'ils occasionnent, le Défenseur des droits, comme la CNDS auparavant, a **recommandé de ne pas utiliser le Flash-Ball superpro® lors de manifestations sur la voie publique** (où les manifestants sont mouvants), **hors les cas très exceptionnels** qu'il conviendrait de définir très strictement.

Il est en effet irréaliste d'imaginer que dans une manifestation, surtout lorsque des signes de tension apparaissent, les manifestants restent immobiles. Dès lors, les balles tirées par le Flash-Ball superpro® risquent fort de toucher une cible en mouvement, avec toutes les conséquences dramatiques que cela peut comporter, compte tenu de l'imprécision de l'arme.

Les caractéristiques de cette arme et les problématiques qu'elle génère, avaient amené le Défenseur des droits à interroger le ministre de l'Intérieur sur le **bien-fondé du maintien du Flash-Ball superpro® en dotation**. Par courrier du 2 mai 2014, le ministre avait répondu qu'une expérimentation de munitions à courtes portées, utilisables avec un LBD 40/46, était en cours, faisant suite aux conclusions d'un groupe de travail piloté par l'Inspection générale de la police nationale. Ces munitions avaient vocation à remplacer le Flash-Ball superpro®.

Or, à ce jour, le Défenseur des droits n'a pas été informé de la programmation d'un retrait progressif de cette arme de la dotation des forces de l'ordre, bien que le maintien du Flash-Ball superpro® en dotation soit une source potentielle de tensions et contestations de l'action des forces de sécurité.

Tant que le Flash-Ball superpro® restera en dotation, le Défenseur des droits réitère donc sa recommandation de ne pas utiliser cette arme lors de manifestations sur la voie publique (où les manifestants sont mouvants), hors les cas très exceptionnels qu'il conviendrait de définir très strictement. Il a pris connaissance avec un vif intérêt de l'actuelle proposition de loi visant à instaurer un moratoire sur l'utilisation et la commercialisation d'armes de quatrième

catégorie, et à interdire leur utilisation par la police ou la gendarmerie contre des attroupements ou manifestations.

Enfin, le Défenseur des droits rappelle qu'il conviendrait également **de faire figurer explicitement l'imprécision de cette arme dans le cadre d'emploi**, afin que les agents aient toujours à l'esprit le risque collatéral d'atteindre une autre personne que celle visée.

Autres armes de force intermédiaire

Le Défenseur des droits est également saisi d'autres armes fréquemment utilisées dans les manifestations, à savoir les gaz lacrymogènes et divers types de grenades.

Dans une affaire concernant l'utilisation de gaz lacrymogène sur des manifestants rassemblés sous forme d'un sit-in devant la voie du train touristique des Cévènes, il a pu être établi que le militaire de gendarmerie avait fait usage de cette arme de manière irrégulière et disproportionnée, consistant en une absence de voie de fait comme de sommation, un envoi de jet de gaz en direction du visage et à plusieurs reprises. Si certains manifestants étaient plus virulents que d'autres, la plupart, dont ceux visés par les jets, étaient des personnes âgées, calmes et passives.

Dans l'affaire du décès d'un jeune homme à Sivens, se posera bien sur la question du recours et de l'utilisation des grenades offensives par les gendarmes mobiles, armes depuis retirées des dotations. Se posera également les conditions d'utilisation de la grenade de désencerclement, par exemple, à l'occasion de la saisine évoquant une grenade lancée dans une caravane, qu'une jeune femme a attrapée à la main pour la relancer.

Approche comparée : La plupart des autres pays européens, avec lesquels le Défenseur des droits est en contact, n'ont pas, loin s'en faut, en dotation toutes les armes de force intermédiaires que possèdent les forces de l'ordre française. Ainsi, les polices belges et allemandes font un recours important au canon à eau, qui permet de garder à distance les manifestants qui voudraient en découdre avec les forces de l'ordre, et même de faire reculer ceux-ci en raison de la puissance du jet d'eau. La police allemande n'utilise pas de gaz lacrymogène, considérant que des personnes non agressives ou violentes pourraient en subir les effets indûment.

Concernant, plus généralement, le droit européen des droits de l'homme, la CEDH considère qu'il importe de doter les forces de sécurité d'autres moyens d'intervention que les armes à feu. Elle a ainsi, dans un arrêt ancien et dans un contexte très particulier d'une région soumise à l'état d'urgence, estimé incompréhensible et inacceptable que les gendarmes ne disposent pas d'armes non létales et qu'ils durent employer une arme très puissante¹². La Cour porte une attention toute particulière à l'encadrement du recours à la force, notamment dans le cas de manifestations, quelles que soient les armes utilisées. Elle a par exemple sanctionné la Turquie, pour ne pas avoir assorti l'utilisation des armes non létales de règles spécifiques ou de directives de ces matériels pendant les manifestations¹³.

¹² CEDH, *Gulec c/ Turquie*, 27 juillet 1998.

¹³ CEDH, *Ataykaya c/ Turquie*, n° 50275/08, 22 juillet 2014.

3- Usage de la force acté en procédure et loyauté dans la rédaction des procès-verbaux

Un problème récurrent qui est apparu dans les affaires que le Défenseur ou la CNDS ont eu à examiner est celui de **l'absence de rigueur dans la rédaction de compte-rendu en procédure dès qu'il y a utilisation de la force**. Ceci est d'autant plus problématique dans le cadre de manifestation que les protagonistes sont nombreux, ce qui peut aboutir à des difficultés voir à l'impossibilité d'établir ultérieurement l'auteur d'un tir, par exemple.

Ainsi, l'utilisation des armes est soumise à un contrôle de la hiérarchie du fonctionnaire, à qui il doit être rendu compte des circonstances ayant motivé le recours à la force ainsi que le cadre légal d'emploi y afférent. Chaque fonctionnaire doit notamment remplir des documents permettant de recenser chaque tir effectué, son efficacité et ses conséquences.

Dans plusieurs dossiers, le Défenseur des droits a recommandé l'engagement de poursuites disciplinaires contre des fonctionnaires de police pour avoir manqué de loyauté en s'abstenant de porter en procédure l'usage de la force ou en portant des mentions inexactes en procédure sur l'utilisation de la force.

Ainsi, dans une affaire (**décision n° 2013-34, 21 mai 2013**¹⁴), le Défenseur des droits avait été saisi des circonstances dans lesquelles un réclamant a été grièvement blessé par un tir de Flash-Ball superpro® au cours d'une intervention de maintien de l'ordre, le 28 novembre 2010, à Paris, alors qu'il se trouvait sur le toit de l'immeuble que les fonctionnaires de police avaient la charge d'évacuer. A l'issue de l'enquête il n'a pas été possible de déterminer avec certitude l'auteur du tir de Flash-Ball superpro®, en revanche l'utilisation de cette arme comme étant à l'origine des blessures du réclamant, ne fait aucun doute. Dans le cadre de l'enquête judiciaire, aucun des fonctionnaires ayant fait usage de ce type d'armes au cours de l'intervention n'a reconnu être à l'origine de ce tir. Il a néanmoins été constaté que l'un des fonctionnaires muni de cette arme au cours de l'intervention litigieuse n'avait pas effectué de compte-rendu fidèle de l'utilisation de son arme, puisque sur les dix tirs effectués, les dix fiches remplies se sont révélées être en fait des photocopies, ne constituant nullement un compte-rendu fidèle de l'utilisation de l'arme.

La CNDS avait également pointé ce manquement dans plusieurs affaires. Dans une affaire relative à l'intervention de plusieurs unités de police appelées dans un quartier dit sensible où se trouvait un groupe de jeunes, les membres d'une brigade canine avaient fait de fausses déclarations sur la situation pour justifier l'usage Flash-Ball superpro®¹⁵.

Si cette question semble mineure, il n'en reste pas moins que l'absence de compte-rendu fidèle peut-être de nature à jeter le discrédit sur l'ensemble des déclarations d'un fonctionnaire qui relate la manière dont il a fait usage de la force au cours d'une intervention. De plus, cela rend incontestablement plus difficile la mise en œuvre du contrôle des conditions de l'utilisation de la force, réalisé *a posteriori*.

III- QUESTIONS DIVERSES

¹⁴ <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-34.pdf>

¹⁵ CNDS, avis no 2009-135, 20 avril 2011.

Il s'agit tant de questions transmises par la Commission, que de problématiques sur lesquelles le Défenseur des droits réfléchit actuellement.

1- Effectivité des enquêtes et recours juridictionnels dans les affaires liées au maintien de l'ordre

Cette question est liée à la problématique, plus générale, des difficultés intrinsèques au traitement des saisines et enquêtes judiciaires relatives au maintien et au rétablissement de l'ordre et à leurs issues. Il existe néanmoins d'autres voies de recours ouvertes aux personnes ayant fait l'objet d'un recours à la force qu'elles estiment excessif.

Difficultés rencontrées au cours du traitement des saisines relatives au maintien et rétablissement de l'ordre

Le maintien de l'ordre a souvent été analysé, concernant la France, comme étant **de nature politique**. D'où le **rôle actuel de l'autorité civile**, généralement les préfets, en tant que donneur d'ordre. Ainsi, il semble que dans certaines affaires, en cours de traitement ou déjà traitées, les forces de l'ordre n'aient pas décidé seuls de recourir aux techniques d'interpellations préventives ou à l'usage des armes.

Le Défenseur des droits a par exemple été confronté à des ordres qui semblaient irréguliers ou disproportionnés (interpellation préventive de personnes susceptibles de se rendre à une manifestation, consignes données aux forces de l'ordre pour le défilé du 14 juillet visant à interdire la présence de banderoles, préfet annonçant le recours à la force pour faire évacuer de la voie publique une petite dizaine de veilleuses, ne portant que des panneaux et bougies à la main).

De cette nature particulière du maintien de l'ordre en découle parfois une **difficulté pour obtenir certains documents, ou pour remonter la chaîne de commandement**. Cette difficulté s'est surtout rencontrée concernant les actions dites « préventives » des forces de l'ordre.

Il y a parfois **litige sur l'existence ou non d'un ordre**. C'est tout le problème des consignes orales, que l'on a pu retrouver dans d'autres domaines (comme par exemple les consignes de ne plus contacter le parquet à partir de telle ou telle heure en soirée pour lever une garde à vue). S'il est généralement possible de retrouver une conversation radio entre deux membres de forces de l'ordre, certaines conversations ne passent pas par radio. Il serait ainsi opportun que tout ordre donné, concernant le déroulement d'une opération de maintien, comme toute modification ultérieure, fasse l'objet d'un écrit, même succinct, afin que la chaîne de responsabilité puisse être établie en cas de contestation ultérieure.

Approche comparée : Dans d'autres pays, comme des pays anglo-saxon, ou encore la Belgique, l'autorité civile n'est pas décisionnelle dans la définition des stratégies de maintien de l'ordre à mettre en œuvre. Les autorités de police prennent bien sûr attache avec les autorités civiles locales, pour les consulter, mais leur compétence décisionnelle et la responsabilité qui en découle reste entière pour les policiers.

Issue des enquêtes judiciaires

Une autre particularité des saisines portant sur des opérations de maintien de l'ordre se situe à l'issue de l'enquête judiciaire. Il a souvent été observé que, pénalement comme administrativement, **la répression avait tendance à se concentrer sur la personne qui avait exécuté un ordre**, que ce soit pour priver de sa liberté un manifestant, ou faire usage de la force. Le responsable hiérarchique direct, auteur de l'ordre d'utiliser une arme, comme l'autorité ayant décidée du mode d'action général, ne sont pas systématiquement inquiétés.

Quant à la personne qui a fait un usage irrégulier d'une arme dans le cadre du rétablissement de l'ordre, le Défenseur des droits n'a pas fait le recueil des suites de l'ensemble des poursuites pénales diligentées, car il n'a pas été saisi de toutes les affaires dans lequel ce grief est évoqué. Toutefois, on peut noter que quand il y a des poursuites pénales, la peine la plus grave prononcée paraît être l'emprisonnement avec sursis.

Il en a été ainsi dans deux affaires jugées récemment, et également traitées par le Défenseur des droits, dans lesquelles une personne avait subi une mutilation permanente suite à l'usage d'un lanceur de balles de défense.

Dans la **décision n° 2011-246** (3 juillet 2012)¹⁶, le Défenseur des droits avait été saisi des circonstances dans lesquelles un jeune garçon, âgé de 9 ans, a été gravement blessé à l'oeil par un tir de Flash-Ball superpro® par un militaire de la gendarmerie, le 7 octobre 2011, à Longoni (Mayotte). Le Défenseur des droits avait établi que l'usage de l'arme n'était pas conforme à son cadre d'emploi et n'était pas en légitime-défense. Le militaire de la gendarmerie a fait l'objet d'un blâme et le mois dernier, la cour d'assises de Mamoudzou l'a récemment condamné à deux ans de prison avec sursis, pour violences ayant entraîné une mutilation et une infirmité permanente sur mineur de – de 15 ans.

Dans la **décision n° 2010-142** (7 févr. 2012)¹⁷, le Défenseur des droits avait été saisi des circonstances dans lesquelles un adolescent, âgé de 16 ans, avait été blessé au visage par un tir de LBD 40x46, le 14 octobre 2010, devant un lycée où une centaine de jeunes était rassemblée, dans le cadre d'une action de contestation de la réforme des retraites. Il est apparu que les policiers, contrairement à leurs déclarations n'essuyaient pas un jet nourri de projectiles au moment du tir, qu'ils n'étaient pas encerclés et surtout, que le jeune homme qui a fait l'objet du tir de LBD 40/46 était en train de bouger une poubelle et ne s'apprêtait pas à lancer un projectile sur les policiers. En conséquence, le Défenseur des droits a recommandé que des poursuites disciplinaires soient diligentées à l'encontre du fonctionnaire auteur du tir de lanceur de balles de défense (LBD 40x46) et de son supérieur hiérarchique qui avait estimé que la situation permettait le recours à cette arme. Le tribunal correctionnel de Bobigny qui a condamné le policier pour violences volontaires aggravées et faux et usage de faux, à un an de prison avec sursis, deux ans d'interdiction de port d'arme et un an d'interdiction d'exercer.

¹⁶ http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/decision_mds-2011-246.pdf

¹⁷ http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision_mds_2010-142.pdf

Pour rappel, d'après la **Cour européenne des droits de l'homme**, les instances judiciaires internes ne doivent en aucun cas s'avérer disposées à laisser impunies des atteintes graves, par exemple en prononçant contre les agents responsables des peines minimales ou dérisoires avec sursis sans jamais leur infliger de sanction disciplinaire ou en se cantonnant à l'accusation de négligence sans tenir compte de la dimension d'atteinte à la vie, par exemple. De la même façon le simple octroi de dommages-intérêts ne satisfait pas à l'exigence d'obligation d'enquête. La Cour rappelle la force dissuasive que le système pénal doit engendrer afin d'assurer la prévention efficace des violations des droits de l'homme¹⁸.

Autres voies de recours

Plusieurs autres voies de recours s'offrent à une victime d'une action d'un agent des forces de l'ordre. Il faut distinguer les opérations de police administratives des opérations de police judiciaires car cette distinction conditionne la juridiction compétente pour connaître de l'action en réparation des dommages causés¹⁹.

Recours devant le juge judiciaire

Le recours devant le juge judiciaire pour fonctionnement défectueux du service public de la justice, régi par l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, est ouvert à condition de démontrer l'existence d'une **faute lourde**, lorsque la victime est la personne objet de l'opération de police judiciaire (au contraire, à l'égard des tiers à une opération de police judiciaire, la jurisprudence admet que la responsabilité de l'Etat soit recherchée **pour risque**). Il y a lieu de se demander si une telle exigence répond aux critères du recours effectif. C'est une question que le Défenseur des droits a posé à la Cour d'appel de Paris dans le cadre d'un recours pour les contrôles d'identité dits au faciès.

Recours devant le juge administratif

A côté du régime général de la mise en cause de l'Etat, en démontrant l'existence d'une faute, une autre voie semble actuellement explorée par certains réclamants : à savoir la mise en cause de la responsabilité administrative, sans faute, de l'Etat, à travers, principalement, deux types de recours.

Tout d'abord, il existe un recours en responsabilité de l'Etat du fait des **dommages résultant des attroupements et des mesures prises par l'autorité publique pour le rétablissement de l'ordre** (article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure²⁰).

Lors d'une affaire jugée en décembre 2013 par le tribunal administratif de Paris concernant la blessure d'un manifestant à la suite d'un tir de Flash-Ball superpro®, le tribunal a reconnu la responsabilité de l'Etat, compte-tenu du dommage résultant des infractions commises à

¹⁸ CEDH, Nikolova et Velitchkova c. Bulgarie, no 7888/03, 20 décembre 2007 et Oneryildiz c. Turquie, Grande chambre, no 48939/99, 30 novembre 2004.

¹⁹ V. la circulaire NOR INT/D/07/00055/C du ministre de l'intérieur du 4 mai 2007

²⁰ CSI, art. L. 211-10 : « L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens. Il peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée. »

l'occasion d'attroupements ou de rassemblements ou des mesures prises par l'autorité publique pour le rétablissement de l'ordre²¹.

Il existe également un régime de responsabilité sans faute liée aux **risques spéciaux créés par l'utilisation des armes par les forces de l'ordre vis-à-vis des tiers**²². Le Conseil d'Etat a précisé que lorsque les victimes de l'utilisation de ces armes sont des personnes visées par l'opération de la police, la responsabilité de l'administration est engagée sur démonstration d'une faute simple²³.

Si le Conseil d'Etat avait appliqué cette jurisprudence strictement aux armes à feu, un tribunal administratif en a fait très récemment une application aux dommages résultant d'un tir de Flash-Ball superpro®. Ainsi, le tribunal administratif de Nice a considéré que le Flash-Ball superpro®, eu égard à son imprécision et à sa puissance, devait être regardé comme comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens²⁴.

Ainsi, la question de l'engagement de la responsabilité administrative dans le cadre de l'usage de la force, notamment des Flash-ball, va certainement se poser de plus en plus dans l'avenir.

Rappel des normes européennes sur l'effectivité de l'enquête

La CEDH impose aux Etats des obligations positives en termes d'enquête. En cas de recours à la force par des agents de l'Etat, l'obligation d'enquête a pour objet de s'assurer que les agents ou organes de l'Etat impliqués puissent rendre compte des décès et ou des mauvais traitements survenus sous leur responsabilité.

Pour qu'une enquête puisse être qualifiée d'effective, elle doit répondre à un certain nombre de principes essentiels, dont l'indépendance des autorités d'enquête : les personnes responsables de l'enquête et celles effectuant les investigations doivent être indépendantes de celles impliquées dans les événements et impartiales. Cela suppose non seulement l'absence de tout lien hiérarchique ou institutionnel mais également une indépendance pratique.

A cet égard, la Cour a estimé que l'indépendance du ministère public en tant que superviseur de l'enquête ne saurait être mise en cause du seul fait que la police impliquée se trouvait sous ses ordres, bien qu'il eût été préférable que l'enquête fût supervisée par un autre procureur, si le degré d'indépendance est suffisamment large et s'il existe la possibilité d'un contrôle par un tribunal indépendant.

Concernant la **régularité des enquêtes diligentées par des services d'inspection internes**, dans une affaire récente contre la France, la CEDH a jugé que les services de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) possèdent une indépendance

²¹ TA Paris, 17 déc. 2013, 1202762.

²² CE, 24 juin 1949, n° 87335 Lecomte et Daramy.

²³ CE, sect., 27 juill. 1951, *Dame Aubergé et Sieur Dumont*.

²⁴ TA Nice, 28 oct. 2014, n°1217943/3-1.

suffisante, l'IGGN ayant une compétence nationale, indépendante des formations qui composent la gendarmerie, et possédant sa propre chaîne de commandement²⁵.

La CEDH a également déjà jugé que, dans le cadre d'une enquête sur une allégation d'homicide illicite commis par un agent de l'Etat, le recours à l'expertise de forces de l'ordre qui possèdent une compétence particulière mais qui appartiennent au même corps que la personne impliquée, n'est pas inéluctablement incompatible avec l'exigence d'impartialité de celle-ci²⁶. Le système existant en France paraît donc à même de respecter les exigences européennes, excepté concernant le degré et la nature des sanctions prononcées.

2- Relations du Défenseur avec les autorités internes de contrôle et appréciation

Appréciation sur les institutions de contrôle internes aux forces de l'ordre

Le Défenseur des droits, dans la grande majorité des affaires ayant entraîné un préjudice grave à un réclamant, tout particulièrement en cas de dommage corporel, ou de dommage matériel, intervient après qu'une enquête a déjà été diligentée par un corps de contrôle interne. Si la qualité des enquêtes conduites par l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) n'appelle pas d'observation particulière, il constate parfois des lacunes voire des approximations dans certaines enquêtes confiées à des fonctionnaires locaux. Or les critères d'attribution entre les corps centraux et les effectifs locaux restent méconnus.

Dans le même ordre d'idée, malgré plusieurs demandes, le Défenseur des droits n'a pu être renseigné sur le quantum des sanctions prononcées, et leur adéquation aux faits sanctionnés.

Critères hétérogènes de répartition des enquêtes entre inspections centrales et antennes locales

Les critères prévalant au choix entre une saisine des corps centraux d'inspection (IGPN ou IGGN) ou des sections locales rattachées à une direction départementales de la sécurité publique, parfois dénommées « audit et discipline », ne sont pas transparents. Ainsi, lorsqu'un citoyen saisit directement un corps d'inspection ou le procureur de la République, le choix de l'organe qui va réellement mener des investigations – le corps d'inspection central ou une antenne locale – semble varier selon le ressort et la nature des faits, sans que les critères de choix soient connus. Par souci de transparence et d'homogénéité, il serait opportun de clarifier les critères de répartition.

Manque de données sur les sanctions et la nature des faits sanctionnés

A plusieurs reprises et vain, le Défenseur des droits a demandé des données précises sur l'adéquation entre la nature des sanctions prises et les faits qui étaient sanctionnés. Il lui a été répondu que ces chiffres n'étaient pas collectés au niveau central, ni par les corps

²⁵ CEDH, Guerdner et autres c/ France, 17 avril 2014, req. n° 68780/10.

²⁶ CEDH, Giuliani et Gaggio c/ Italie, 24 mars 2011, req. n° 2348/02.

d'inspection, ni par le ministère de l'Intérieur. Or le Défenseur des droits considère, dans un souci de transparence, qu'il est impératif de connaître les faits pour lesquels des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie sont sanctionnés et le quantum de la sanction prononcé au regard de la nature des faits.

Le Défenseur des droits ne peut que regretter que ces éléments n'aient pas encore été portés à sa connaissance.

Relations entretenues par le Défenseur des droits avec les institutions de contrôle

Les relations entre le Défenseur des droits et les institutions de contrôle, plus largement les inspections générales des personnes contrôlées, sont excellentes

Très bonne collaboration des corps d'inspection aux enquêtes du Défenseur des droits

L'IGPN et l'IGGN sont régulièrement sollicitées par le Défenseur des droits, afin qu'elles transmettent des rapports des fonctionnaires ou militaires témoins ou mis en cause, des copies de pièces administratives, des copies d'enregistrements audiovisuels comme d'instructions d'ordre général. Toutes les convocations pour audition, environ 150 par an, sont également centralisées au niveau des inspections qui les transmettent directement aux personnes convoquées dans leur lieu d'affectation. La transmission d'informations est ainsi parfaitement fluide et permet au Défenseur des droits de mener ses investigations dans de bonnes conditions.

Les délais de réponse et la disponibilité des interlocuteurs du Défenseur des droits sont très satisfaisants.

Partenariats fructueux du Défenseur des droits avec les corps d'inspection et plus généralement avec les directions générales

Depuis le décret du 28 août 2013 relatif aux missions et à l'organisation de l'Inspection générale de la police nationale²⁷, qui a réformé en profondeur l'IGPN, notamment en prévoyant sa saisine directe, le Défenseur des droits est membre du comité d'orientation de cette institution. Il est ainsi associé à certains de ces travaux et peut proposer des pistes de réflexion à approfondir.

Convaincu de l'intérêt de la participation des corps contrôlés à ses travaux, le Défenseur des droits les y associe régulièrement, soit en nommant certains de leurs représentants dans des groupes de travail (par exemple sur les contrôles d'identité), soit en les invitant à intervenir lors de séminaires (par exemple sur le maintien de l'ordre en mars 2015), soit en procédant à des auditions (par exemple sur les contrôles d'identité, sur les interventions au domicile en présence d'enfants ou sur l'ivresse publique et manifeste).

Plus largement, le défenseur des droits s'implique dans les formations des agents, puisque lui-même, son adjointe dans le domaine de la déontologie de la sécurité et ses agents interviennent auprès des élèves en formations : commissaires, officiers, gardiens de la paix.

²⁷ Décr. n° 2013-784, JO 30 août.

En revanche, il n'existe pas d'équipe commune d'enquête regroupant des agents du Défenseur des droits et des corps internes d'inspection.

Approche comparée : En Belgique, il existe un partenariat entre autorités internes et externes de contrôle lors d'opérations de maintien de l'ordre. Ainsi, des agents du Comité P comme des inspections internes sont présents lors de manifestations sensibles, identifiés comme tels, et peuvent observer comme recevoir les plaintes et enregistrer les griefs des

3- Utilisation de la vidéo lors des opérations de maintien et de rétablissement de l'ordre

La captation d'image, qu'elle soit réalisée par les manifestants ou les forces de l'ordre est bien sûr très utile pour les enquêtes relatives aux actions des manifestants comme des forces de l'ordre.

Le Défenseur des droits a eu l'occasion de déplorer que des manifestants ou journalistes qui filment l'action des forces de l'ordre aient fait l'objet d'un usage de la force, ou de confiscation des images prises, en violation de la circulaire du ministre de l'Intérieur²⁸.

La captation d'images par les forces de l'ordre devrait pouvoir se développer, comme c'est déjà le cas dans d'autres pays. Les allemands et les belges disposent ainsi de camions, souvent de camions porteurs de canons à eau, dotés de caméras permettant de filmer plusieurs vues de la manifestation.

En France, les escadrons de gendarmes mobiles sont en cours de dotation de caméras pro, ce qui semble être une évolution très positive.

L'utilisation de la vidéo pourrait également être d'une utilité certaine pour les services de renseignement, comme pour permettre le repérage, l'identification et l'interpellation des auteurs de trouble à l'issue de la manifestation ou quelques moments plus tard.

²⁸ Circ. DGPN, 23 décembre 2008, sur l'enregistrement et la diffusion éventuelle d'images et de paroles de fonctionnaires de police dans l'exercice de leurs fonctions. V. par exemple, décision du Défenseur des droits MDS-2013-77 du 19 novembre 2013 <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-77.pdf>