



Rapport

du Défenseur des droits sur

« Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie »

Décembre 2017

Face au droit, nous sommes tous égaux

RAPPORT DU DEFENSEUR DES DROITS

sur

« Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie »

Décembre 2017

I. Le maintien de l'ordre « à la française » est soumis à des évolutions importantes qui conduisent à un morcellement des pratiques.

A. Le maintien de l'ordre repose sur une doctrine d'encadrement de la liberté de manifestation et sur la mise en œuvre de forces de l'ordre professionnalisées et formées

- a) La notion du maintien de l'ordre
- b) La doctrine du maintien de l'ordre « à la française »

B. Le maintien de l'ordre est confronté à une évolution de ses conditions d'exercice et à une diversification de ses missions

- a) L'évolution du contexte des manifestations
- b) La recomposition des acteurs de la manifestation
- c) Les forces chargées du maintien de l'ordre sont confrontées à la diversification de leurs missions

C. La pratique du maintien de l'ordre n'est pas uniforme

- a) Les disparités géographiques dans l'exercice du maintien de l'ordre
 - 1. Dans le ressort de la Préfecture de police de Paris
 - 2. Dans les autres régions
- b) Des disparités de doctrine et de méthode

D. Les exigences de formation et de contrôle en matière de maintien de l'ordre doivent être renforcées

- a) Une nécessaire harmonisation des formations au maintien de l'ordre
 - 1. Pour les unités spécialisées en maintien de l'ordre
 - 2. Pour les unités non spécialisées
- b) La chaîne de commandement du dispositif du maintien de l'ordre
 - 1. Le respect des libertés publiques
 - 2. L'intégration des unités non constituées
 - 3. La présence de l'autorité civile
- c) L'encadrement et les contrôles
 - 1. L'encadrement des agents
 - 2. Les contrôles dans la mise en œuvre du maintien de l'ordre

II. L'usage des armes dans le cadre du maintien de l'ordre nécessite de revoir la dotation des armes de force intermédiaire et de renforcer la formation et les contrôles

A. Le cadre légal des armes de force intermédiaire

- a) Un environnement juridique complexe
- b) Une dotation en armes importante

B. L'utilisation des lanceurs de balles de défense fait l'objet de vives controverses

C. Les problématiques spécifiques présentées par les autres armes de force intermédiaire

- a) Les grenades explosives ou à effet de souffle
- b) Les grenades à main de désencerclement
- c) Les gaz lacrymogènes

III. Une meilleure lisibilité de l'exercice du maintien de l'ordre impose de le recentrer sur sa mission de police administrative de prévention

A. Le recours à certaines techniques d'intervention contraignantes doit être limité dans la gestion de l'ordre public

- a) Les contrôles d'identité
 - 1. Les contrôles d'identité délocalisés
 - 2. Les contrôles d'identité aux abords des manifestations
- b) Les fouilles et filtrages
- c) Les pratiques mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence
- d) L'encerclement ou « encagement »

B. La mission d'encadrement du maintien de l'ordre doit être restaurée pour éviter la confusion entre les actions de prévention et de répression et améliorer les relations police/population

- a) L'affaiblissement des missions de prévention
 - 1. L'accroissement des missions de police judiciaire
 - 2. La mise en œuvre de l'action de police judiciaire
 - 3. Les risques de confusion dans l'évaluation des situations et des acteurs
- b) La mission de police administrative de prévention du maintien de l'ordre contribue au rapprochement police/population

C. La communication et le dialogue sont nécessaires pour restaurer la lisibilité et la légitimité du maintien de l'ordre

- a) Le rôle des acteurs du maintien de l'ordre
 - 1. L'identification de l'ensemble des acteurs
 - 2. La responsabilisation des acteurs
- b) La concertation et la communication
 - 1. Les échanges et l'information entre les acteurs
 - 2. Les techniques de communication

En application de l'article 32 de la loi organique du 29 mars 2011, le président de l'Assemblée nationale a saisi, le 14 février 2017, le Défenseur des droits en vue de réaliser une étude sur « *les conséquences de la doctrine et de la pratique du maintien de l'ordre en France par les forces de l'ordre au regard des règles de déontologie qui s'imposent à elles* » comportant, en outre, des éléments comparatifs sur l'organisation de l'ordre public à l'étranger.

Cette demande a été faite dans un contexte particulier pour le maintien de l'ordre en France à au moins trois titres :

Premièrement, plus de deux ans après le rapport de la commission d'enquête parlementaire constituée à la suite du décès de Rémi Fraisse lors d'une opération de maintien de l'ordre à SIVENS, **des évolutions dans la gestion de l'ordre public en France ont été décidées et mises en œuvre**. Les autorités publiques ont notamment pris la décision de retrait de la grenade offensive et du Flash Ball superpro® de la dotation de la police nationale. Un travail a également été fait sur la formation au maintien de l'ordre des autorités préfectorales et des instructions données sur leur présence sur les théâtres d'opérations.

Deuxièmement, **au cours de cette même période, le maintien de l'ordre s'est exercé dans des circonstances particulièrement difficiles**. D'une part, les événements autour de la COP 21 et de « *Nuit debout* » à Paris comme les manifestations du printemps 2016 à l'encontre de la « *loi travail* » ont donné lieu à de multiples tensions et à des incidents, parfois graves, entre les forces de l'ordre et les participants aux manifestations, relançant les débats en particulier sur les « *violences policières* » dans le cadre de l'ordre public. D'autre part et surtout, l'installation de la menace terroriste et la mise en œuvre de l'état d'urgence de novembre 2015 à novembre 2017 ont conduit à placer au premier plan les enjeux de sécurité, parfois au prix de risques pour les libertés publiques.

Enfin, la sollicitation croissante des forces de l'ordre, les violences commises à leur rencontre et le « *malaise* » policier qui y fait écho caractérisent **un climat de forte tension** qui est celui dans lequel s'exerce aujourd'hui l'ordre public.

Tout cela militait pour que soit engagée une réflexion sur les thématiques liées à la gestion du maintien de l'ordre dans une perspective constructive et d'apaisement. C'est dans ce cadre et cet esprit que s'inscrit le présent rapport.

Chargé de la défense des droits et libertés fondamentales, dont le droit de manifester et le droit à l'intégrité physique, le Défenseur des droits a ainsi engagé une étude pour dresser un bilan des outils et des méthodes du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie, en s'appuyant le plus souvent sur les recommandations qu'il avait pu formuler à partir des dossiers dont il est saisi.

Le Défenseur des droits a constitué la mission chargée de ces travaux et commencé ses investigations à l'issue de la période électorale de l'année 2017. Compte tenu de l'ampleur du sujet et de la diversité des thématiques concernées, le périmètre des investigations de l'étude a été limité à la gestion par les autorités publiques des mouvements collectifs, mobiles ou statiques, organisés à des fins de protestation ou d'expression publiques, sur le territoire métropolitain, au regard des règles de la déontologie et de la sécurité et du respect des droits et libertés.

Au terme de notre étude, la gestion du maintien de l'ordre – qui vise à permettre l'exercice de libertés publiques dans le respect de l'ordre public, apparaît, dans sa doctrine, comme un dispositif structuré et professionnel. En revanche, sa mise en œuvre donne lieu à diverses critiques et à d'importantes tensions tant de la part des participants aux manifestations que de la part des forces de l'ordre et nécessite un renforcement des exigences de formation et de contrôle (première partie).

L'évolution de nos sociétés depuis plusieurs années - émergence de nouveaux acteurs et de nouveaux modes de contestation, surmédiation et information instantanée, transformation du rapport aux institutions..., a conduit les autorités publiques à s'efforcer d'adapter leurs pratiques et leurs moyens dans la gestion de l'ordre public. De même, face aux exigences croissantes de sécurité dans un contexte de menace terroriste, la dimension judiciaire et répressive du maintien de l'ordre a pris une place plus importante dans la gestion de l'ordre public, au détriment de la mission d'encadrement et de protection des manifestations. Ainsi, l'équilibre subtil entre exercice des libertés publiques et contraintes de sécurité, sur lequel repose la doctrine du maintien de l'ordre, se trouve fragilisé.

Une mise en œuvre du maintien de l'ordre plus protectrice des libertés est en effet la condition d'une gestion plus apaisée. Si les impératifs de sécurité liés aux débordements constatés à l'occasion des manifestations appellent bien une réponse répressive, la priorité doit être donnée aux actions de prévention et d'accompagnement de la liberté de manifestation. En outre, la priorité donnée à la mission de protection de la liberté de manifester dans le maintien de l'ordre doit conduire les forces de sécurité à limiter au strict nécessaire le recours à des mesures telles que les contrôles d'identité réalisés à

l'occasion de manifestations. L'ordre public est constitutif de la démocratie, il doit permettre de conforter les droits fondamentaux, il ne saurait en être l'antagoniste.

Par ailleurs, le recours à certaines armes dites de « *force intermédiaire* » à l'occasion des manifestations doit être encadré et limité compte tenu des tensions que ces armes suscitent et des blessures graves, voire des décès, qu'elles occasionnent (deuxième partie). Ainsi, en particulier, le lanceur de balles de défense « *LBD 40x46* », dont les caractéristiques techniques et les conditions d'utilisation sont inadaptées à une utilisation dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, devrait être retiré de la dotation des forces de sécurité dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre.

Enfin, pour répondre aux exigences croissantes de lisibilité et de transparence à l'égard des institutions, il nous paraît nécessaire de recentrer le maintien de l'ordre sur sa mission de police administrative de prévention et sur l'accompagnement de la liberté de manifester, garantie des droits et libertés publiques. Les dispositifs de maintien de l'ordre doivent en outre reposer, le plus souvent possible, sur la négociation, le dialogue et la pédagogie (troisième partie).

Ces recommandations s'inscrivent dans un contexte où plusieurs pays européens ont adopté et mis en œuvre des stratégies « négociées » en matière d'ordre public. En France aussi, une réflexion des autorités publiques pour une gestion « *pacifiée* » du maintien de l'ordre devrait être engagée. Certes, les spécificités historiques, culturelles et politiques font que les doctrines étrangères ne sont pas directement transposables, mais, en Europe, les problématiques s'avèrent souvent similaires et il est important d'examiner la manière dont, dans des pays comme l'Allemagne, la Belgique et le Royaume Uni, la médiation et la communication ont été intégrées aux méthodes de gestion de l'ordre public.

* *

*

Précisions méthodologiques

Cette étude a été réalisée à partir des travaux déjà engagés par le Défenseur des droits sur les problématiques liées à la gestion du maintien de l'ordre, et en particulier des dossiers traités et en cours d'instruction au sein de l'institution.

La mission a également procédé à l'audition de plus de quarante professionnels compétents en matière de maintien de l'ordre. Elle a notamment entendu des représentants de la police et de la gendarmerie nationales, des associations professionnelles et représentatives, et des autorités préfectorales et judiciaires. La mission a également rencontré des responsables d'autorités administratives indépendantes, des représentants du Barreau et des médias ainsi que des universitaires, des chercheurs et des parlementaires. Enfin, les membres de la mission se sont déplacés à Rennes et à Toulouse où ils se sont entretenus avec les responsables institutionnels locaux.

Sous réserve des professionnels entendus « *ès qualité* » et dont les prises de positions sont institutionnelles ou publiques, la mission a fait le choix de reprendre les propos tenus lors des auditions sans mentionner nominativement leur auteur mais en portant en annexe la liste exhaustive des personnes entendues. Il s'est agi de laisser une plus grande liberté aux interlocuteurs dans les échanges et d'éviter les risques d'approximation dans leur restitution. Dans ce cadre, les déclarations des personnes auditionnées ont été retranscrites dans le souci constant de respecter le plus fidèlement le sens exprimé par leurs auteurs lors de l'audition.

La mission a, en outre, recueilli une importante documentation dont une partie lui a été communiquée par ses partenaires institutionnels mais aussi par les personnes auditionnées.

S'agissant des éléments comparatifs internationaux, la mission a travaillé à partir des informations communiquées au Défenseur des droits par ses interlocuteurs institutionnels et des données recueillies à l'occasion de ses déplacements à l'étranger sur les thématiques de sécurité. Des références aux systèmes étrangers sont mentionnées dans le corps du rapport et une étude comparative succincte est présentée en annexe au rapport.

La mission tient à souligner l'accueil qui lui a été réservé par ses interlocuteurs et la qualité des échanges, dans le souci commun de préserver l'équilibre démocratique dans la mise en œuvre du maintien de l'ordre.

I. Le maintien de l'ordre « à la française » est soumis à des évolutions importantes qui conduisent à un morcellement des pratiques justifiant un renforcement des exigences de formation et de contrôle

Traditionnellement fondé sur une doctrine homogène, le maintien de l'ordre est confronté à diverses évolutions qui se traduisent par une mise en œuvre plus disparate.

A) Le maintien de l'ordre repose sur une doctrine d'encadrement de la liberté de manifestation et sur la mise en œuvre de forces de l'ordre professionnalisées et formées

La doctrine française du maintien de l'ordre a été construite pour concilier ordre public et liberté de manifester et recouvre une pluralité de situations dans lesquelles les forces de l'ordre sont engagées. Elle est fondée sur le professionnalisme des unités qui la pratiquent et le respect de principes intangibles.

1) La notion de maintien de l'ordre

Résultat d'un équilibre entre liberté de manifester et respect de l'ordre public, le maintien de l'ordre se définit comme l'ensemble des opérations de police administrative et judiciaire mises en œuvre par des forces de sécurité à l'occasion d'actions organisées ou spontanées, hostiles ou bienveillantes, violentes ou pacifiques, à caractère revendicatif ou festif, se déroulant sur la voie publique ou dans des lieux publics.

En pratique, le maintien de l'ordre correspond à deux types d'activités. En premier lieu, il se comprend comme une opération de service d'ordre public consistant à mobiliser un nombre plus ou moins important d'agents pour accompagner et encadrer des actions collectives sur la voie publique ou dans des lieux publics, à caractère revendicatif mais pacifique, festif, sportif ou culturel. Cette action d'accompagnement de la liberté de manifester vise, pour l'autorité publique, à mettre en place des mesures adaptées pour permettre l'exercice des libertés publiques tout en assurant la sécurité des personnes et des biens.

Garantie constitutionnellement, la liberté de manifester résulte de la combinaison de la liberté d'aller et venir et « du *droit d'expression collective des idées et des opinions* »¹. Elle peut voir son exercice limité par la « *prévention des atteintes à l'ordre public et notamment des atteintes à la sécurité des personnes et des biens qui répond à des objectifs de valeur constitutionnelle* »². Liée à la « *liberté de réunion pacifique* », garantie par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), son exercice peut faire l'objet de restrictions, conformément au

¹ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

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

principe de proportionnalité et dès lors que celles-ci sont « *prévues par la loi et constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des crimes, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* »³.

En second lieu, l'expression peut désigner les opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre public par lesquelles les forces de sécurité répondent à des actions, programmées ou inopinées, sur la voie publique qui présentent un risque de violences ou de débordements - c'est le maintien de l'ordre, ou qui constituent des atteintes à l'ordre public - c'est le rétablissement de l'ordre.

Dans le cadre d'une société démocratique et d'un Etat de droit, l'exercice du maintien de l'ordre admet l'application d'une « philosophie tolérante » au regard d'un « certain degré de désordre » comme l'a souligné la commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre⁴.

2) La doctrine du maintien de l'ordre « à la française »

La doctrine du maintien de l'ordre « à la française » s'est bâtie autour d'un processus de pacification de la gestion des manifestations. Cette doctrine est mise en œuvre par deux unités de forces mobiles qui fonctionnent en unités constituées, définies comme des unités organisées selon des règles hiérarchisées et collectives, qui sont les compagnies républicaines de sécurité (CRS) et les escadrons de gendarmerie mobile (EGM).

Cet usage retenu de la force se décline en plusieurs principes strictement enseignés et respectés par les unités spécialisées dans le maintien de l'ordre.

Le principe de la mise à distance des manifestants est l'un des principes essentiels.

Il permet d'éviter le contact entre les forces de l'ordre et les manifestants, facteur le plus important de blessures graves. Le principe de la mise à distance explique l'emploi de dispositifs d'éloignement des manifestants, telles que les grenades lacrymogènes.

L'organisation et le fonctionnement des unités professionnelles chargées du maintien de l'ordre suivant des règles hiérarchisées et collectives sont également fondamentaux. Formés et entraînés à des techniques et des stratégies collectives, **les personnels interviennent toujours sur ordre et collectivement, ce qui est une règle essentielle tant pour la maîtrise et la retenue dans l'usage de la force** que pour assurer la sécurité des manifestants.

En outre, l'emploi de la force, ultime recours, est prévu notamment par des dispositions du code pénal⁵ et du code de la sécurité intérieure⁶. **L'usage de la force repose sur les**

³ CESDH, article 11 al.2.

⁴ Assemblée nationale, Rapport n° 2794 de la quatorzième législature, 21 mai 2015, p12.

⁵ Articles 431-3 à 431-8 du code pénal.

⁶ Articles L. 211-9 et D. 211-10 et suivants du code de la sécurité intérieure.

principes d'absolue nécessité et de gradation ainsi que de réversibilité, principe défini comme la capacité à utiliser la force de manière rapide puis de stopper son emploi dès que les circonstances qui l'avaient justifié ne sont plus réunies.

Cette doctrine rationalisée de l'ordre public est aujourd'hui soumise à une évolution des « codes » et des acteurs des manifestations ainsi qu'à une diversification de ses missions.

B) Le maintien de l'ordre est confronté à une évolution de ses conditions d'exercice et à une diversification de ses missions

1) L'évolution du contexte des manifestations

Le maintien de l'ordre est organisé autour des enjeux de sécurité/libertés publiques/désordre et des règles préétablies destinées à permettre l'expression démocratique de la contestation. C'est dans ce cadre que les manifestants sont autorisés à exprimer leur contestation dans les limites du respect de l'ordre public ou d'« un certain désordre » et que les forces de l'ordre spécialisées sont formées et entraînées à subir des provocations des participants aux manifestations.

Or, plusieurs personnes auditionnées relèvent que, depuis une dizaine d'années, les règles et codes traditionnels de cette « *théâtralisation* » du maintien de l'ordre sont en déclin et régulièrement remis en cause, en particulier dans la capitale. Les participants aux manifestations n'adhèrent plus aux règles qui permettaient un exercice codifié et organisé du maintien de l'ordre, et ils ne reconnaissent plus la légitimité des interlocuteurs traditionnels du maintien de l'ordre, ni celle des règles établies.

De leur côté, les manifestants eux-mêmes n'apparaissent plus toujours comme légitimes dans leurs revendications ou dans leur mode de contestation auprès des forces de l'ordre.

Ainsi, certains manifestants ne s'estiment plus tenus par les règles du maintien de l'ordre, telles que le système déclaratif des manifestations. Comme le relève le rapport sur l'usage des armes de l'INHESJ, il n'existe pas de consensus autour de la notion de « *bouclier symbolique* »⁷, qui implique une forme de retenue de la part des manifestants à l'égard notamment des forces de l'ordre et des représentants des institutions. Au contraire, on constate la multiplication des violences qui peuvent s'exercer à l'encontre des représentants des forces de l'ordre, des organisateurs ou des journalistes.

Illustration de la perte de confiance de la population à l'égard des forces de l'ordre, cette évolution s'inscrit dans un contexte plus général de dégradation des relations entre la population et les institutions détentrices d'autorité.

Par ailleurs, alors même que les opinions divergent sur le point de savoir si le maintien de l'ordre est plus violent aujourd'hui qu'autrefois et sur la tendance de l'évolution de ces

⁷ INHESJ, « *Mission relative au cadre légal de l'usage des armes par les forces de sécurité* », inédite, Novembre 2016 p.8 et 21.

violences dans le cadre des manifestations, l'image du maintien de l'ordre relayée par les médias est souvent celle d'un maintien de l'ordre générateur de violences.

En l'absence de données objectives et d'une définition précise de la notion de « violence » dans l'exercice du maintien de l'ordre, la mission n'est pas en mesure de se prononcer sur l'évolution réelle des violences dans le cadre du maintien de l'ordre. En revanche, il a été constaté à travers les saisines du Défenseur des droits et les auditions réalisées qu'il existe un ressenti de violence associé au maintien de l'ordre.

D'une part, les représentants des forces de l'ordre s'estiment « *des cibles* » pour les manifestants les plus violents et pensent faire l'objet d'une violence croissante et inédite. Ce ressenti alimente un sentiment d'insécurité, voire de peur, au sein des forces de l'ordre à l'occasion des missions du maintien de l'ordre, contribuant au « *malaise policier* »⁸ décrit notamment comme le sentiment « *de ne pas être soutenus* » par leur hiérarchie, ni « *reconnus* » par la population, dans un contexte de fortes sollicitations professionnelles. Des incidents particulièrement graves, au cours desquels les forces de l'ordre ont été volontairement visées, ont eu ces dernières années un fort retentissement médiatique. L'exemple dramatique d'un fonctionnaire des compagnies républicaines de sécurité gravement brûlé par un jet de projectile incendiaire lors de la manifestation du 1^{er} mai 2017, comme celui d'un véhicule de police incendié, quai de Valmy le 18 mai 2016, sont sur ce point emblématiques et doivent donner lieu à des réponses fortes des autorités publiques.

D'autre part, les représentants des organisations syndicales, des associations mais aussi les avocats et les journalistes auditionnés expriment aussi un ressenti de violence et de tension dans le cadre des manifestations – à tel point que de plus en plus de manifestants renonceraient à exercer leur droit de manifester.

Selon Cédric Moreau de Bellaing et Olivier Cahn, chercheurs, cette évolution s'inscrirait dans un mouvement plus général d'abaissement du seuil de tolérance à la violence dans nos sociétés, s'agissant tant des citoyens et des manifestants à l'égard de l'usage de la force publique que des forces de l'ordre elles-mêmes face aux agressions physiques ou verbales qu'elles peuvent subir. Enfin, la notion même de « *violence légitime* » est parfois mise en cause par les acteurs des manifestations comme étant incompatible avec le fonctionnement démocratique de l'Etat.

A cette évolution des conditions dans lesquelles s'exerce le maintien de l'ordre s'ajoute une évolution dans la composition des participants aux manifestations.

2) La recomposition des acteurs de la manifestation

Comme le relève le rapport d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre⁹, les manifestations contemporaines ne sont plus ces cortèges réglés et régulés par les représentants des organisations syndicales et leurs services d'ordre mais plutôt des

⁸ Ibid, p28.

⁹ Op.cit. Assemblée nationale, Rapport n° 2794 de la quatorzième législature, p63.

groupes hétérogènes, peu organisés, qui s'agrègent sans véritable coordination. Si les organisations syndicales ou politiques demeurent des acteurs majeurs des manifestations, les interlocuteurs des autorités publiques sont moins identifiés et les relations avec les services d'ordre moins formalisées. Les manifestants apparaissent désormais majoritairement comme des groupes ou des individus pacifiques mais dont les revendications politiques ou sociales sont souvent floues. Cette recomposition des acteurs est notamment confirmée par des représentants de la préfecture de police qui considèrent que le caractère moins organisé des manifestations nuit à l'identification de leurs interlocuteurs et à la gestion du maintien de l'ordre.

On a constaté également depuis plusieurs années l'apparition d'un nouveau profil de manifestants. Il s'agit de personnes qui s'agrègent aux manifestants et sont plus ou moins structurées mais généralement très violentes. Selon les termes de responsables de la préfecture de police, il s'agit d'une « *nébuleuse* » dans laquelle se retrouvent les « *traditionnels casseurs* » ou des « *opportunistes* », des « *étudiants, collégiens, zadistes, retraités, fonctionnaires...* » qui peuvent graviter autour d'un noyau dur identifié depuis quelques années sous l'appellation de « *Black Blocs* ». Evalués entre quelques dizaines et plusieurs centaines d'individus, ils constituent au sein des manifestations « *des groupes éphémères, dont l'objectif est de commettre des actions illégales, en formant une foule anonyme non identifiable* »¹⁰. Ces individus, en général cagoulés et vêtus de noir, sont formés et entraînés suivant des stratégies paramilitaires et prônent l'action violente dans un but de déstabilisation des institutions. Ces groupes dégradent prioritairement les biens qui présentent une valeur symbolique pour leurs revendications, tels que des agences bancaires ou des enseignes de luxe ou de grande consommation. Comme l'a précisé le Préfet de police, leur stratégie est d'utiliser les cortèges des manifestations comme des « *vecteurs* » pour leurs actions.

Ces individus se positionnent désormais parfois en tête des cortèges et recherchent l'affrontement direct avec les forces de l'ordre.

Ces nouveaux acteurs sont présentés par les personnes entendues comme un facteur essentiel de l'évolution des conditions d'exercice du maintien de l'ordre qui a contribué à l'augmentation des tensions et à la violence qui y est attachée. Ces groupes violents ont, en outre, déstabilisé l'organisation et les techniques du maintien de l'ordre et renforcé le sentiment d'insécurité des forces de l'ordre.

Par ailleurs, les nouvelles formes de contestation en milieu rural, notamment les « *zones à défendre* », soulèvent également des difficultés particulières pour la gestion du maintien de l'ordre et impliquent une adaptation des stratégies d'engagement des forces de maintien de l'ordre. Cette question est largement exposée dans le rapport parlementaire sur le maintien de l'ordre¹¹ et ne sera pas développée dans ce rapport.

¹⁰ Pierre-Henry Brandet, porte-parole du Ministère de l'Intérieur In AFP, « *Qui sont les « Black Blocs »* » In Libération 23 février 2014.

¹¹ Op.cit. Assemblée nationale, Rapport n° 2794 de la quatorzième législature, p4.

En outre, la médiatisation instantanée des opérations de maintien de l'ordre, et notamment la diffusion d'images en temps réel par des médias audiovisuels ou des réseaux sociaux, modifie les modalités de leur gestion. L'enregistrement photo ou vidéo des opérations de maintien de l'ordre a un impact important sur la gestion du maintien de l'ordre et sur l'ensemble des acteurs. Le rôle de contrôle de garantie des libertés publiques de la médiatisation du maintien de l'ordre doit être protégé même si elle peut être perçue comme un facteur d'aggravation des tensions.

3) Les forces chargées du maintien de l'ordre sont confrontées à la diversification de leurs missions

Outre la mise en œuvre des unités spécialisées, les opérations de maintien de l'ordre impliquent un recours de plus en plus important à des unités non dédiées à la gestion de l'ordre public. Cette évolution s'explique notamment par la réduction des effectifs des unités spécialisées en maintien de l'ordre¹², de près de 15% s'agissant de la gendarmerie mobile et des CRS entre 2008 et 2015, leur sollicitation sur d'autres missions que le maintien de l'ordre mais aussi l'accroissement des missions de police judiciaire pour les personnels chargés de l'ordre public.

Le rapport public de la Cour des comptes pour l'année 2017 explique également la difficulté de mobiliser des unités de forces mobiles par « *le suremploi des forces mobiles dans un contexte de forte pression migratoire et de lutte contre le terrorisme* »¹³ et précise que, « *depuis 2010, ces unités mobiles ont été employées de manière croissante et intensive alors que leurs effectifs ont diminué de 7,5%* »¹⁴. Ce niveau d'engagement est tel qu'il est constaté une saturation opérationnelle puisqu'en 2015 « *seuls 2% des unités de forces mobiles étaient disponibles chaque jour pour intervenir dans les délais les plus brefs, contre 5% en 2010* »¹⁵.

Des représentants de la gendarmerie et de l'autorité préfectorale ont indiqué à la mission que ces réductions d'effectifs pouvaient provoquer des difficultés opérationnelles et qu'il était souvent difficile d'obtenir localement des renforts d'unités de forces mobiles.

Outre les réductions d'effectifs, il ressort des auditions que les unités professionnelles, formées et entraînées au maintien de l'ordre, sont fréquemment mobilisées pour des activités qui ne relèvent pas du maintien de l'ordre, telles que les missions liées au contrôle des migrants.

Parallèlement, l'importance des exigences de sécurité et d'ordre public au cours des dernières années a conduit à une diversification des missions de maintien de l'ordre. Il ressort des auditions, qu'à partir des émeutes de 2005 en région parisienne, la doctrine du maintien de l'ordre s'est progressivement modifiée pour intégrer une mission d'interpellation des auteurs de troubles par nature contraire au principe de l'évitement

¹² Op.cit. Assemblée nationale, Rapport n° 2794 de la quatorzième législature, pp70-73.

¹³ Cour des comptes, Rapport public annuel 2017, *La Documentation française*, février 2017, p590.

¹⁴ Ibid, p587.

¹⁵ Ibid, p588.

de l'affrontement. Ce changement de doctrine a contribué à recourir à des unités non spécialisées en maintien de l'ordre, notamment aux brigades anti criminalité (BAC) et aux compagnies de sécurisation et d'intervention formées en matière d'interpellation.

De même, les unités dédiées de gendarmerie mobile et des compagnies républicaines de sécurité ainsi que les compagnies d'intervention de la préfecture de police ont également intégré cette nouvelle mission et spécialisé leurs effectifs. L'aspect judiciaire est désormais inhérent au dispositif de maintien de l'ordre.

Ces diverses évolutions se traduisent par une pratique du maintien de l'ordre moins homogène, qui varie selon les lieux où elle s'exerce et selon les unités qui la mettent en œuvre.

C) La pratique du maintien de l'ordre n'est pas uniforme

1) Les disparités géographiques dans l'organisation du maintien de l'ordre

a) Dans le ressort de la Préfecture de police de Paris

On constate une spécificité du maintien de l'ordre « parisien » qui, du fait de la nature stratégique de la capitale, de la présence d'institutions sensibles et du nombre important de manifestations d'envergure, concentre de nombreux effectifs destinés à l'encadrement des manifestations.

A Paris et dans les départements de la petite couronne¹⁶, la direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police (DOPC) est spécifiquement chargée d'encadrer l'ensemble des événements se déroulant sur la voie publique. Elle assure la gestion des événements sous le contrôle du Préfet de police qui, sur le terrain, peut être représenté par un commissaire de police en liaison avec sa hiérarchie, le chef de district de l'ordre public et l'état-major de la DOPC.

Les compagnies d'intervention de la préfecture de police, unités de la DOPC spécifiquement dédiées au maintien de l'ordre, sont facilement sécables en petits groupes et plus mobiles, bien qu'elles agissent en unités constituées. En outre, la Préfecture de police de Paris fait également appel à des unités de forces mobiles de la réserve nationale, agents des CRS ou des EGM.

La DOPC peut aussi engager en renfort sur une opération de maintien de l'ordre, les policiers chargés de la sécurité publique au sein de la direction de sécurité de l'agglomération parisienne (DSPAP).

¹⁶ Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne.

b) Dans les autres régions

Le quotidien de la mise en œuvre du maintien de l'ordre en province est très différent de celui sur le territoire parisien. Ce constat est partagé unanimement par les acteurs auditionnés par la mission.

La majorité des opérations de maintien de l'ordre se déroulant en zone urbaine relèvent de la compétence de la police nationale. Les directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP) sont les directeurs des services d'ordre sous l'autorité du préfet.

Dans les zones relevant de la compétence de la police nationale, les compagnies départementales d'intervention, forces semi-spécialisées, interviennent dans les opérations de maintien de l'ordre et agissent en unités constituées. Ces effectifs peuvent être déployés avec des BAC et des compagnies de sécurisation et d'intervention.

S'agissant des zones rurales, la gendarmerie départementale agit en premier lieu, et l'emploi des effectifs de la gendarmerie mobile est complémentaire.

Ainsi, les effectifs de sécurité publique sont concernés au premier chef par les missions de maintien de l'ordre, le recours complémentaire aux EGM étant déterminé en fonction des demandes du préfet et de la disponibilité des effectifs.

2) Des disparités de doctrine et de méthode

Les méthodes et les pratiques professionnelles mises en œuvre dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre varient selon qu'elles sont exercées par des unités spécialisées ou non spécialisées.

Il ressort des réclamations traitées par le Défenseur des droits que les incidents les plus nombreux qui surviennent à l'occasion des manifestations mettent en cause des unités non spécialisées dans la gestion du maintien de l'ordre. Ces unités ne sont généralement pas formées à la doctrine et aux principes du maintien de l'ordre, évoqués plus haut. Ainsi par exemple, les principes de l'action collective ou de la mise à distance, garanties essentielles de la doctrine française du maintien de l'ordre, n'entrent généralement pas dans la formation de ces unités. En outre, la pratique de ces agents est souvent individuelle et sur initiative ce qui est susceptible d'être à l'origine de tensions, d'incidents ou de blessures.

Les difficultés liées à l'intervention d'unités non spécialisées dans le maintien de l'ordre ont été rappelées par le Défenseur des droits notamment devant la commission parlementaire sur le maintien de l'ordre¹⁷.

Par ailleurs, il ressort des auditions que les effectifs de la sécurité publique qui opèrent habituellement dans le cadre de violences urbaines, ont un seuil de tolérance aux dégradations dans le cadre des manifestations qui peut être moins élevé que celui des

¹⁷ Défenseur des droits, Avis n° 15-06, 16 avril 2015.

personnels des unités dédiées au maintien de l'ordre pour lesquels une certaine acceptation de dégradations mineures est intégrée au dispositif.

Plusieurs personnes auditionnées ont mentionné le professionnalisme de ces unités en matière d'interpellations mais ont déploré leur autonomie par rapport aux règles du maintien de l'ordre. Elles ont notamment indiqué que les comportements des agents des BAC étaient parfois mal compris par les autres personnels et pouvaient compromettre l'efficacité du dispositif général. Leurs modes d'intervention habituels étant ceux de la lutte contre la criminalité, ils peuvent être perçus comme « violents » dans le cadre du maintien de l'ordre.

Ces pratiques des unités non spécialisées créent une distorsion dans la gestion du maintien de l'ordre en ce qu'elles diffèrent de la doctrine générale et des principes de la police administrative d'accompagnement de la liberté de manifestation. Face à ce constat, il serait nécessaire d'établir une norme commune en matière de doctrine et de pratiques pour l'ensemble des personnels affectés, par vocation ou occasionnellement, à l'ordre public.

D) Les exigences de formation et de contrôle en matière de maintien de l'ordre doivent être renforcées

1) Une nécessaire harmonisation des formations au maintien de l'ordre

La formation des acteurs du maintien de l'ordre apparaît perfectible et varie notamment selon les unités mais également selon les zones géographiques.

a) Pour les unités spécialisées en maintien de l'ordre

Concernant les personnels de la police nationale, au titre de la formation initiale commune à tous les gardiens de la paix, le maintien de l'ordre est abordé essentiellement sous l'angle des violences urbaines. Selon des éléments communiqués à la mission, seuls les agents destinés à intégrer le corps des CRS sont formés au maintien de l'ordre, dans le cadre d'un module « *adaptation 1^{er} emploi* » complété par une formation supplémentaire d'un an. Les agents affectés dans les services de la préfecture de police de Paris ou de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) ne bénéficient pas d'une formation initiale spécifique au maintien de l'ordre.

Il ressort des auditions que la formation initiale des forces de sécurité en matière de maintien de l'ordre est insuffisante. La formation des agents intervenant en matière d'ordre public devrait être calquée sur celle des CRS, d'autant qu'en sortie d'école, une large majorité des élèves de chaque promotion intègre des services chargés du maintien de l'ordre, notamment au sein de la préfecture de police. Cette situation nécessite une réponse globale. Une réflexion est actuellement en cours au sein de la Direction Générale de la Police Nationale sur la scolarité des gardiens de la paix.

Au titre de la formation continue, les agents des CRS bénéficient de trois semaines de formation par an et par compagnie, au cours desquelles les commandants et officiers enseignent à leurs unités à partir de schémas tactiques.

S'agissant de la gendarmerie nationale, au cours de leur scolarité, tous les élèves gendarmes passent une semaine au centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint-Astier (CNEFG), après une semaine d'enseignement théorique sur le maintien de l'ordre. Mais les effectifs de la gendarmerie départementale n'ont pas de formation continue au maintien de l'ordre.

Concernant les officiers, deux semaines de leur scolarité sont consacrées à une formation sur les apprentissages fondamentaux du maintien de l'ordre au centre de Saint-Astier ; un mois supplémentaire de formation est dispensé à ceux et celles qui se destinent à la gendarmerie mobile.

Au titre de la formation continue, tous les escadrons de gendarmes mobiles effectuent un stage de perfectionnement de deux semaines à Saint-Astier, tous les deux ans et demi.

La qualité de la formation au maintien de l'ordre des unités dédiées, tant au sein de la gendarmerie mobile que des compagnies républicaines de sécurité, semble de bon niveau et reconnue comme telle. Elle reste cependant d'une durée inférieure à celle dispensée par exemple en Allemagne.

b) Pour les unités non spécialisées

Les unités de sécurité publique sont de plus en plus fréquemment sollicitées pour intervenir dans le cadre des manifestations, notamment en province, parfois avant même le recours aux unités dédiées. Ces unités sont celles de la gendarmerie départementale en zone rurale, notamment les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie et celles de la police nationale, comme les BAC et les compagnies de sécurisation et d'intervention, en zone urbaine. Dans certaines villes, la police municipale peut également être sollicitée pour participer à des opérations de maintien de l'ordre. Ces unités ne bénéficient ni de la même formation, ni du même équipement, ni de la même doctrine d'intervention que les unités spécialisées des EGM et des CRS.

Cependant, certaines compagnies départementales d'intervention sont des forces semi spécialisées dans les opérations de maintien de l'ordre qui agissent en unités constituées mais sont principalement formées à la sécurité publique et à la lutte anti-criminalité.

Les unités appartenant à la préfecture de police, comme celles relevant de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), sont formées au maintien de l'ordre dans le cadre de modules de formation continue mis en place localement. Concernant la DCSP, la mission dispose de peu d'éléments sur la mise en œuvre effective de cette formation et sur son contenu qui varient selon les directions départementales. S'agissant des compagnies d'intervention de la DOPC à la préfecture de police, ces unités sont quasi professionnalisées car spécialisées, formées et entraînées aux opérations de maintien de

l'ordre. Une réflexion a été engagée afin que ces unités puissent suivre pendant une semaine le même module que celui suivi par les CRS et les gendarmes mobiles au centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint Astier.

Le contenu et le rythme de formation au maintien de l'ordre des agents des BAC n'ont pu être précisés. Selon certains interlocuteurs, les agents des BAC sont régulièrement formés au maintien de l'ordre, alors que pour d'autres, leur formation est fonction de la disponibilité des agents et se limiterait à l'entraînement aux armes.

Enfin, plusieurs responsables de la police nationale ont indiqué à la mission que la présence de policiers inexpérimentés et la forte mobilité des effectifs soulèvent des difficultés dans les dispositifs de maintien de l'ordre, compte tenu de l'importance de l'expérience et de la cohésion des effectifs dans ce type d'opérations. Comme le relève Olivier CAHN, chercheur, le manque d'entraînement abaisse le niveau de compétence et favorise la peur. Pour cette raison, il convient d'éviter l'engagement de personnels inexpérimentés et moins entraînés en opérations de maintien de l'ordre, pour lesquels le sentiment d'insécurité peut davantage favoriser des comportements inappropriés.

En matière de formation, deux régimes différents sont donc appliqués aux unités professionnelles formées et entraînées au maintien de l'ordre et **aux unités non spécialisées dont la formation est parfois insuffisante ou peu adaptée aux principes de la gestion du maintien de l'ordre.**

De plus, comme il a été évoqué précédemment, la diversification des missions et les contraintes de disponibilité des effectifs, conduisent en pratique à une situation paradoxale dans laquelle les unités professionnelles les mieux formées et les mieux entraînées au maintien de l'ordre ne sont pas toujours celles qui interviennent en matière d'ordre public. Or, comme le relève le rapport de la commission d'enquête parlementaire *« le maintien de l'ordre ne s'improvise pas. C'est un métier auquel il faut être formé et qui ne tolère aucune approximation dans sa mise en œuvre, au risque d'emporter des conséquences potentiellement malheureuses tant pour les manifestants que pour les forces de l'ordre, voire pour les tiers pris dans le tumulte de l'événement »*¹⁸.

Ainsi, les insuffisances relevées dans l'apprentissage et l'entraînement aux règles du maintien de l'ordre et de la déontologie risquent de fragiliser l'équilibre libertés/sécurité et nécessitent d'améliorer les modalités de la formation initiale et continue des fonctionnaires de police.

2) La chaîne de commandement du dispositif du maintien de l'ordre

a) Le respect des libertés publiques

La chaîne de commandement est une structure hiérarchique à la tête de laquelle se trouve l'autorité civile, *« habilitée à décider de l'emploi de la force »* et représentée soit par

¹⁸ Op.cit. Assemblée nationale, Rapport n° 2794 de la quatorzième législature, p. 28.

le préfet, soit par une autorité policière ou militaire¹⁹. A ses côtés, le commandement de la force publique est chargé de mettre en œuvre la décision de l'autorité civile d'emploi de la force. Les ordres sont transmis du haut de la chaîne à l'échelon inférieur afin d'assurer l'unité de la décision et la responsabilité de son auteur, garanties du caractère démocratique du maintien de l'ordre. Suivant les dispositions de l'article R. 434-4 du code de sécurité intérieure « *L'autorité investie du pouvoir hiérarchique prend des décisions, donne des ordres et les fait appliquer. Elle veille à ce que ses instructions soient précises et apporte à ceux qui sont chargés de les exécuter toutes informations pertinentes nécessaires à leur compréhension. L'autorité hiérarchique assume la responsabilité des ordres donnés* ».

Le recours à la force et l'usage des armes se fait donc principalement sur ordre de l'autorité civile, dans le cadre juridique strict de la dispersion d'un attroupement et après sommations. Cette chaîne n'autorise aucune prise d'initiative. Les exceptions prévues par les textes sont les cas de violences et de voies de fait ou ceux dans lesquels les agents de la force ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent, situations qui permettent aux commandants d'unités de faire directement usage de la force, sans sommations²⁰. De même, en cas de légitime défense, la riposte est possible sur initiative de l'agent, conformément au droit commun.

La chaîne de commandement tient compte de l'asymétrie évidente entre forces de sécurité et manifestants. Elle constitue une garantie pour le respect des libertés dans l'engagement de la force légitime et impose une limite aux techniciens qui la mettent en œuvre.

Selon le sociologue Dominique Monjardet, « *le système permet de dés-individualiser, il crée une chaîne où chacun est toujours lié à l'autre. [...] Le collectif tempère les excès individuels* »²¹.

b) L'intégration des unités non constituées

Si les unités dédiées au maintien de l'ordre sont formées et entraînées au respect de l'organisation hiérarchisée du maintien de l'ordre, on constate des difficultés de coordination dans sa mise en œuvre lors de la participation d'unités non constituées.

En effet, si au regard des principes, toutes les unités sont soumises à une chaîne hiérarchique unique et agissent toujours sur ordre, en pratique, les unités non spécialisées conservent une autonomie importante par rapport au reste du dispositif.

Cette situation parfois problématique a été constatée par la commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre qui souligne que « *la coordination des différentes*

¹⁹ Article L. 2011-9 du code de la sécurité intérieure.

²⁰ Articles 431-3 du code pénal et L.211-9 du code de la sécurité intérieure.

²¹ Dominique Monjardet, « *Le maintien de l'ordre : technique et idéologie professionnelles des CRS* », Déviance et Société, 1988, Vol. 12, N° 2, p 115.

unités et le respect du schéma tactique d'ensemble peuvent s'avérer problématiques dès lors qu'interviennent, de concert, des unités spécialisées dans le maintien de l'ordre et d'autres qui ne le sont pas »²².

Des représentants de la préfecture de police relèvent le professionnalisme de ces unités en matière d'interpellations mais déplorent leurs prises d'initiatives individuelles, voire leur méconnaissance des règles hiérarchiques, qui est jugée préjudiciable à l'action collective du maintien de l'ordre.

Plus généralement, les professionnels entendus par la mission estiment qu'il est nécessaire de revoir la formation et l'encadrement des unités non spécialisées qui interviennent dans les opérations d'ordre public, et de mieux les intégrer à la chaîne de commandement pour préserver la cohésion et le respect des techniques du maintien de l'ordre et éviter les « *dérapages* » individuels.

c) La présence de l'autorité civile

A la suite du dossier Sivens et du décès de Rémi Fraisse, la commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre et le Défenseur des droits²³ ont chacun dénoncé le manque de lisibilité dans la mise en œuvre de la chaîne de commandement et recommandé la présence, sur le terrain, de l'autorité civile. En effet, l'instruction de cette affaire a clairement mis en lumière qu'en l'absence d'autorité civile sur les lieux, à un moment où la situation était dégradée, le choix de l'adaptation des objectifs et du dispositif à mettre en œuvre avait été laissé à la seule appréciation de la hiérarchie opérationnelle. De plus, il a été constaté un manque de clarté et des incompréhensions dans les instructions données aux forces de l'ordre par l'autorité civile, en amont des événements, ainsi que des incertitudes sur les objectifs de leur mission. Cette affaire est venue rappeler le rôle primordial de l'autorité civile qui apporte une analyse complémentaire de la situation à l'appréciation technique des forces de l'ordre.

A la suite de ces recommandations et face aux enjeux mis en évidence par l'affaire dramatique de Sivens, une note commune des directions générales de la police et de la gendarmerie nationales et de la préfecture de police a été adressée au ministre de l'Intérieur le 31 mars 2017. Ce document vise à réaffirmer les obligations et la responsabilité des préfets dans la conduite de l'ordre public. Cette présence de l'autorité civile ou de son représentant désigné « *de manière formelle et préalablement aux opérations* » sur le terrain a été rappelée par la note aux préfets du ministre de l'Intérieur en date du 2 mai 2017²⁴. Pour les situations les plus tendues ou les plus difficiles, le préfet, s'il n'est pas lui-même sur place, doit désigner pour le représenter un membre du corps préfectoral en qualité d'autorité civile.

²² Op.cit. Assemblée nationale, Rapport n° 2794 de la quatorzième législature, p92.

²³ Défenseur des droits, décision MDS-2016-109, 25 novembre 2016.

²⁴ Note d'information aux préfets du 2 mai 2017 relative à la dispersion des attroupements.

Répondant aux préconisations du rapport de la commission d'enquête parlementaire, des membres du corps préfectoral sont désormais accueillis en stage au Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint Astier et à l'Ecole nationale supérieure de la police de Saint-Cyr-au-Mont-D'Or.

L'article R.211-14 du code de la sécurité intérieure a introduit le caractère obligatoire de la matérialité et de la traçabilité de l'usage d'armes à feu sur l'ordre exprès de l'autorité civile. En revanche, en ce qui concerne la mission donnée au commandant de la force publique et l'autorisation d'emploi de la force, aucune disposition n'impose de traçabilité, pourtant nécessaire à l'engagement d'une action en responsabilité et au respect du principe de transparence.

3) L'encadrement et les contrôles

Si les techniques du maintien de l'ordre sont pensées pour ne pas être violentes, les manquements aux règles déontologiques résultent souvent de comportements individuels qui impliquent un encadrement rigoureux et des contrôles lisibles.

a) L'encadrement des agents

Selon Dominique Montjardet, « *c'est l'encadrement et l'organisation collective qui assurent le contrôle et la conformité des prestations individuelles* »²⁵.

Dans la gestion du maintien de l'ordre, la hiérarchie doit notamment contrôler et apprécier l'opportunité et la proportionnalité de l'usage de la force. L'encadrement garantit en effet le bon fonctionnement de la chaîne de commandement et constitue un rempart à la logique de l'affrontement face à face. Au sein des unités constituées, ce rôle est pris en compte par une organisation et un fonctionnement hiérarchisés et collectifs. L'encadrement s'exerce également par la mise en place régulière de réflexions internes sur le respect des règles déontologiques.

Toutefois, il ressort des auditions que la place de l'encadrement intermédiaire s'est affaiblie et que beaucoup de jeunes personnels gradés manquent d'expérience pour pouvoir exercer pleinement leur rôle d'encadrement et rappeler notamment les exigences professionnelles et déontologiques telles que la maîtrise de soi, qui s'imposent aux agents.

Or, comme le soulignent des représentants de l'Inspection générale de la police nationale, les atteintes aux libertés et les manquements individuels relèvent avant tout de la responsabilité de l'encadrement.

²⁵ Dominique Monjardet, « *Le maintien de l'ordre : Technique et idéologie professionnelles des CRS* », Déviance et Société, 1988, Vol. 12, N° 2, p111.

b) Les contrôles dans la mise en œuvre du maintien de l'ordre

La garantie d'un maintien de l'ordre démocratique ne peut se faire sans un contrôle effectif des agents et un régime de sanctions, dans un souci constant de transparence.

Comme le relève le rapporteur spécial sur la torture de l'ONU, « *si les États doivent être en mesure d'utiliser tous les moyens licites et appropriés, y compris la force nécessaire et proportionnée, en vue de maintenir la sécurité publique et l'ordre public, l'expérience montre que l'emploi de la force dans des environnements insuffisamment contrôlés entraîne un risque important d'arbitraire et d'abus* »²⁶.

Dans le cadre de l'évaluation des systèmes juridiques internes, la Cour européenne des droits de l'homme exerce un contrôle accru des obligations qui incombent aux autorités pour protéger la vie et l'intégrité des manifestants. Elle s'assure que, dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre, toute mise en danger des personnes est réduite au minimum par une planification et l'émission d'ordres appropriés, ainsi que par l'exercice d'un contrôle de nature à permettre l'identification des auteurs et leur sanction, le cas échéant ²⁷.

Le contrôle interne et externe des forces de l'ordre doit être suffisamment strict et lisible pour prévenir tout « sentiment d'impunité » susceptible de se répandre dans l'opinion publique à l'égard des manquements imputés aux forces de l'ordre.

Concernant le contrôle interne, des mesures d'encadrement et de contrôle des agents ont été mises en place par les corps d'inspection de la police et de la gendarmerie nationales. Toutefois, si ces dispositions, telles que le numéro d'identification RIO, la plateforme IGPN ou le recours de plus en plus systématique à l'enregistrement vidéo, sont des avancées, elles restent insuffisantes au regard des exigences de transparence. Il est nécessaire que les autorités donnent une meilleure information et une plus grande lisibilité sur les sanctions ou les réponses apportées par les organes de contrôle interne afin de permettre un réel suivi et d'éviter les suspicions, et contribuer, ainsi, au renforcement de la confiance dans le rapport des citoyens à l'égard des forces de l'ordre.

A l'occasion des auditions de la commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, de même qu'au travers des réclamations traitées par le Défenseur des droits, il a été souligné le faible nombre de dossiers relatifs à des agissements de policiers spécialisés dans le maintien de l'ordre et évoqué l'hypothèse d'une difficulté liée à l'identification de ces agents et à l'absence de visibilité de leur matricule²⁸.

La lisibilité et la transparence du contrôle interne, en particulier les mesures prises par l'autorité hiérarchique en cas de manquements, sont des garanties du respect des règles

²⁶ Rapport présenté par le rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, A/72/178, AG ONU p4.

²⁷ CEDH, grande ch., 24 mars 2011, *Giuliani et Gaggio c/ Italie* ; CEDH, 26 juill. 2007, *Moussaïev et autres c/ Russie* ; CEDH, 9 oct. 1997, *Andronicou et Constantinou c/ Chypre* ; CEDH, 27 sept. 1995, *McCann et autres c/ Royaume-Uni*.

²⁸ Op.cit. Assemblée nationale, Rapport n° 2794 de la quatorzième législature.

déontologiques. A ce titre, elles doivent être améliorées pour répondre aux critiques et au ressenti d' « *impunité* » des citoyens à l'égard des forces de l'ordre.

Au titre du contrôle externe, le Défenseur des droits exerce régulièrement les prérogatives qui lui sont confiées par la loi à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre. Si plusieurs des recommandations formulées par le Défenseur des droits ont été suivies d'effets auprès des autorités concernées, les moyens d'investigations de l'institution restent difficiles à mettre en œuvre dans le cadre des manifestations, notamment en raison des difficultés liées à l'identification des protagonistes et à l'établissement de la réalité des faits.

Au travers des réclamations dont est saisi le Défenseur des droits, des interrogations et des critiques sur l'usage de la force par les policiers ou les gendarmes dans le cadre du maintien de l'ordre se sont notamment exprimées lors des mouvements de « *la Manif pour tous* », des événements liés au projet de construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et du barrage de Sivens, et des manifestations contre la « *loi travail* » en 2016.

Par ailleurs, la question de la responsabilité des donneurs d'ordre se pose à tous les maillons de la chaîne de commandement. Certains dossiers traités par le Défenseur des droits ont ainsi donné lieu à des recommandations de poursuites disciplinaires à l'encontre des donneurs d'ordre²⁹.

RECOMMANDATION n°1 :

Les disparités et les insuffisances constatées dans la formation de certaines unités intervenant dans les opérations de maintien de l'ordre nécessitent de renforcer la formation initiale et continue pour l'ensemble des unités chargées du maintien de l'ordre et d'en garantir l'effectivité.

En Allemagne, la formation des forces de sécurité est organisée et mise en œuvre au niveau local. La scolarité des agents dure de 2 ans et demi à trois ans et comporte un enseignement pratique et théorique. Les matières enseignées comportent en particulier le droit et les règles de déontologie et de médiation.

²⁹ Défenseur des droits, décision 2010-142, 7 février 2012 ; CNDS, avis 2008-59, 6 avril 2009.

II. L'usage des armes dans le cadre du maintien de l'ordre nécessite de revoir la dotation des armes de force intermédiaire et de renforcer la formation et les contrôles

Dans un contexte de tensions et d'incidents récurrents se pose la question centrale de l'emploi de la force et en particulier de l'usage des armes.

Le recours aux armes à feu, de type arme de poing ou fusil, dans l'exercice du maintien de l'ordre reste exceptionnel en France. En revanche, les armes dites de force intermédiaire, plus fréquemment à l'origine de blessures graves, voire d'un décès, dans le cadre des manifestations et dont le Défenseur des droits est régulièrement saisi, seront plus particulièrement examinées.

A) Le cadre légal des armes de force intermédiaire

1) Un environnement juridique complexe

Les principes d'absolue nécessité et de proportionnalité dans l'usage de la force, consacrés tant par le droit international et européen des droits de l'homme³⁰ que le droit interne, sont la condition préalable à l'usage des armes. En effet, aux termes de l'article 37 du code européen d'éthique de la police : « *La police ne peut recourir à la force qu'en cas de nécessité absolue et uniquement pour atteindre un objectif légitime* ».

En outre, le recours à la force, dont l'usage des armes est une modalité, est encadré par le code pénal et le code de la sécurité intérieure³¹. L'article R434-18 du code de la sécurité intérieure dispose que « *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* ». L'article R.434-18, al. 1^{er} et 2 du code de la sécurité intérieure, inclus dans le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale, prévoit une gradation entre l'usage de la force autorisé « *seulement lorsque c'est nécessaire et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace* » et l'usage des armes qui n'est autorisé « *qu'en cas d'absolue nécessité* »³².

³⁰ Article IX de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen; Article 37 du code européen d'éthique de la police, (Recommandation Rec [2001]10 du Comité des Ministres) ; article 3 du code de conduite de l'ONU pour les responsables de l'application des lois, (résolution 34/169 de l'Assemblée générale des Nations Unies); Articles 1^{er} à 8 des Principes de base de l'ONU sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, (Principes adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août - 7 sept. 1990) ; articles 2 et 3 de la CESDH .

³¹ Articles 431-3 à 431-8 du code pénal et articles L.211-9 et D.211-10 et suivants du code de la sécurité intérieure, ainsi que l'article L.435-1 du code de sécurité intérieure.

³² Des dispositions similaires sont prévues s'agissant du maintien de l'ordre par les articles R. 211-13 du code de la sécurité intérieure et l'article 4 des Principes de base de l'ONU sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois.

Sur un même théâtre d'opérations de maintien de l'ordre, se superposent des régimes juridiques distincts et complexes en matière d'usage des armes.

En premier lieu, l'emploi de la force est possible dans le cadre d'un attroupement susceptible de troubler l'ordre public, sur la voie publique ou dans un lieu public. Il est autorisé pour dissiper un attroupement après sommations, et directement lorsque des violences ou voies de fait sont exercées contre les forces de l'ordre ou qu'elles sont dans l'impossibilité de défendre autrement le terrain qu'elles occupent. Le rapport publié conjointement par l'IGPN et l'IGGN le 13 novembre 2014 relatif à l'emploi des munitions en opérations de maintien de l'ordre³³, présente plus précisément les quatre phases au cours desquelles elles peuvent être utilisées :

- La phase d'emploi de la force simple, décidée par l'autorité civile. En pratique, il s'agit de la force physique (charges, bonds offensifs) ou de l'utilisation d'armes non classées en tant qu'armes à feu.
- La phase d'usage des armes à feu, lorsqu'un stade a été franchi dans le trouble à l'ordre public, toujours sur décision de l'autorité civile (après qu'aient été réitérées la seconde et la dernière sommation).
- Pour la troisième phase, l'article L.211-9 alinéa 6 du code de sécurité intérieure prévoit également la situation où les représentants de la force publique, appelés en vue de dissiper un attroupement, peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent. Ce qui signifie que le commandant d'unité peut décider de l'usage des armes, sans faire de sommations préalables. C'est dans ce cas que peuvent être utilisés les lanceurs de balles de défense.
- La quatrième phase est celle où le feu est ouvert sur les forces de l'ordre.

En second lieu, de façon concomitante, le droit commun de l'usage des armes prévu par l'article L.435-1 du code de la sécurité intérieure³⁴ prévoit diverses situations de recours aux armes, ainsi que le cas du flagrant délit.

³³ IGGN, IGPN, « *Rapport relatif à l'emploi des munitions en opérations de maintien de l'ordre* », 13 novembre 2014.

³⁴ « *Dans l'exercice de leurs fonctions et revêtus de leur uniforme ou des insignes extérieurs et apparents de leur qualité, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent, outre les cas mentionnés à l'article L211-9, faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée :*

1° Lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou contre autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui ;

2° Lorsque, après deux sommations faites à haute voix, ils ne peuvent défendre autrement les lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées ;

3° Lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix, ils ne peuvent contraindre à s'arrêter, autrement que par l'usage des armes, des personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et qui sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

4° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser, autrement que par l'usage des armes, des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

Le développement et l'utilisation des armes de force intermédiaire se justifient traditionnellement par la nécessité d'éviter le recours à des armes plus puissantes³⁵ afin de réduire les risques d'atteintes à la vie et à l'intégrité des personnes. Pour les forces de l'ordre, ces armes permettent également de faire face à la multiplication des actes de violence à leur rencontre et sont mieux adaptées pour assurer la protection et la sécurité des agents ainsi que celles des tiers³⁶.

En pratique, l'utilisation de ces armes soulève des difficultés, tout particulièrement dans le cadre du maintien de l'ordre. Comme le relève un rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « *si les Etats semblent s'efforcer d'éviter le recours à la force meurtrière, ce qui est louable, de nombreux cas de blessures graves, voire de décès, dus à l'utilisation d'armes neutralisantes considérées comme non létales ont été signalés, en particulier l'usage de matraques, canons à eau, gaz poivre, armes de poing, pistolets Taser, balles en caoutchouc, pistolets paralysants et grenades neutralisantes*³⁷ ». Il est en effet observé que certains Etats élargissent leur panoplie de matériels de ce type et leurs champs d'utilisation à l'égard des manifestants. Le rapport recommande ainsi que « *la mise au point et l'utilisation d'armes non meurtrières neutralisantes fassent l'objet d'une évaluation attentive afin de réduire au minimum les risques à l'égard des tiers et que l'utilisation de telles armes soit soumise à un contrôle strict* ».

C'est, en effet, à la condition d'un emploi strict que l'utilisation de ces armes peut garantir un degré élevé de protection des tiers et de leurs utilisateurs et les prémunir contre toute utilisation arbitraire³⁸. Les armes de force intermédiaire ne doivent donc pas être utilisées lorsque des moyens moins dangereux peuvent l'être au regard des circonstances ni être détournées de leur finalité. A cet égard, comme il a eu l'occasion de le souligner dans une décision rendue en 2016³⁹, le Défenseur des droits considère que la complexité de cet environnement juridique ne permet pas de déterminer, en pratique, quelle arme

5° Dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsqu'ils ont des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont ils disposent au moment où ils font usage de leurs armes ».

³⁵ Dans l'affaire Gülec, la Cour a estimé incompréhensible et inacceptable que les gendarmes ne disposent pas d'armes non létales et qu'ils durent employer une arme très puissante (balles tirées depuis la mitrailleuse d'un véhicule blindé), CEDH, *Gülec c/Turquie*, 27 juillet 1998.

³⁶ Courrier du 21 mai 2014 du ministre de l'Intérieur en réponse aux recommandations du Défenseur des droits issues de son « *Rapport sur trois moyens de force intermédiaire, le PIE Taser X26®, Lanceur de balles de défense 40x46, Flash Ball superpro®* », mai 2013.

³⁷ Conseil de l'Europe, « *Empêcher de toute urgence les violations des droits de l'Homme lors des manifestations pacifiques* », document 14060, 10 mai 2016 p19.

³⁸ Voir en ce sens la jurisprudence de la CEDH qui porte une attention toute particulière au recours à la force, notamment dans le cas de manifestations et 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 manifestations (*Ataykaya c/ Turquie* 22 juillet 2014), et jugé que la législation nationale régit les armes potentiellement meurtrières (en l'espèce une grenade lacrymogène) de manière rigoureuse, dans le cadre d'un système de garanties adéquates et effectives contre son utilisation arbitraire, son utilisation abusive et les accidents qui peuvent être évités (*Abdullah Yaşa et autres c. Turquie*).

³⁹ Défenseur des droits, décision MDS-2016-109, 25 novembre 2016.

est la plus dangereuse, ni la mieux adaptée à la menace, et dès lors d'en faire un usage réellement gradué.

2) Une dotation en armes importante

Les forces de l'ordre sont dotées d'un large panel d'armes de force intermédiaire afin de disposer d'une alternative entre l'usage de la force à mains nues et l'usage des armes dites létales⁴⁰. Qualifiées dans un premier temps, d'armes « *non létales* » ou « *à létalité réduite* », de « *moyens de force intermédiaire* », ces armes sont aujourd'hui désignées « *armes de force intermédiaire* ». Comme le Défenseur des droits a eu l'occasion de le relever en 2015⁴¹, le terme « *armes* » de force intermédiaire constitue une désignation plus proche de la réalité.

En matière de maintien de l'ordre, un premier groupe d'armes, utilisées dans la phase de l'emploi de la force dite « *simple* », regroupe les armes non classées en tant qu'armes à feu : bâtons de défense, diffuseurs lacrymogène à main, grenades lacrymogènes MP7 ou CM6 lancées à la main, engins lanceurs d'eau.

Les articles D211-17 et 19 du code de la sécurité intérieure⁴² énumèrent les armes à feu susceptibles d'être utilisées par les représentants de la force publique dans le cadre de la phase dite de l'usage des armes à feu en opérations de maintien de l'ordre. Ces armes à feu sont classées dans la catégorie A2 et comprennent :

- les grenades à main de désencerclement (GMD) : elles propulsent 18 projectiles en caoutchouc et émettent un fort effet sonore, 150 décibels à 5 mètres ;
- les grenades lacrymogènes instantanées GLI/F4 à effet de souffle ; utilisées dans des situations particulièrement dégradées, elles émettent par détonation un effet mixte explosif et lacrymogène avec effet sonore de l'ordre de 165 décibels à 5 mètres ;
- les lanceurs de grenades 56 mm (lanceur de type « Cougar ») et leurs munitions ;
- les lanceurs de grenades 40 mm et leurs munitions ;
- les lanceurs de balles de défense 40x46 et les lanceurs de balles de défense de 44 mm.

Enfin, en cas d'ouverture du feu sur les forces de l'ordre, celles-ci peuvent, en plus des armes mentionnées ci-dessus, riposter au moyen du fusil à répétition de précision de calibre 7,62⁴³ ou dans les cas de légitime défense, de leur arme de service⁴⁴.

⁴⁰ Ces armes sont définies comme « *des équipements spécifiquement conçus et mis au point pour mettre hors de combat ou repousser les personnes, et qui dans les conditions normales prévues pour leur emploi, présentent une faible probabilité de provoquer une issue fatale, des blessures graves ou des lésions permanentes* », selon le concept d'emploi des ALR, PIA no 3-100, no 98/DEF/EMA/EMP.1/NP du 27 janvier 2005, In Actes du colloque ALR-MFI, Marseille décembre 2009.

⁴¹ Défenseur des droits, décision MDS-2015-147 portant recommandation générale sur les armes de forces intermédiaires, 16 juillet 2015.

⁴² Par décret n° 2017-1029 du 10 mai 2017, les grenades offensives OF F1, à effet de souffle et assourdissant, ont été retirées de la nomenclature.

⁴³ Article D.211-20 du code de la sécurité intérieure.

⁴⁴ Article L.435-1 du code de la sécurité intérieure.

Le Défenseur des droits n'a jamais été saisi de l'utilisation du Taser X26® dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre et, avant lui, la CNDS avait été saisie d'un seul cas dans un dossier mettant en cause des agents d'une BAC, en marge d'une manifestation. L'emploi du pistolet à impulsion électrique (PIE) est désormais interdit pour la police et la gendarmerie nationales dans l'exercice du maintien de l'ordre en unités constituées. Mais son usage reste possible pour certaines unités non spécialisées susceptibles d'intervenir dans le maintien de l'ordre.

De manière générale, l'usage des armes de force intermédiaire a donné lieu à de nombreuses saisines du Défenseur des droits faisant état de blessures graves liées à leur usage, tout particulièrement s'agissant du lanceur de balles de défense.

B) L'utilisation des lanceurs de balles de défense fait l'objet de vives controverses

Le lanceur de balles de défense est, par nature, d'une utilisation délicate dans le cadre du maintien de l'ordre, tant au regard de ses caractéristiques que du fait de ses conditions d'utilisation.

Au vu de la multiplication de difficultés relatives à l'usage des deux lanceurs de balles de défense que sont le Flash Ball superpro® et le LDB 40x46, ainsi que du pistolet à impulsion électrique Taser X26®, le Défenseur des droits a rendu, en mai 2013, un rapport sur ces trois armes de force intermédiaire⁴⁵ présentant plusieurs recommandations dont certaines concernant plus spécifiquement le maintien de l'ordre. Le Flash-Ball super pro® et le LBD 40x46 étaient en dotation au sein de la police et la gendarmerie à cette date.

Dans son rapport, ainsi qu'à l'occasion d'une recommandation générale du 16 juillet 2015⁴⁶, le Défenseur des droits a rappelé ses réserves sur l'usage du modèle de lanceur Flash Ball superpro® dans le cadre des manifestations où, par définition, les personnes sont mobiles et les interdictions de visées sans effet, compte tenu de l'imprécision technique de cette arme, et recommandait de nouveau son interdiction dans ce contexte.

Selon les informations communiquées à la mission, le Flash-Ball superpro® est en cours de retrait pour tous les effectifs de la police nationale et devrait totalement disparaître de la dotation dans le courant de l'année 2018. Cette décision fait suite aux divers incidents liés à l'utilisation de cette arme et à son manque de précision, et répond aux recommandations du Défenseur des droits. En revanche, cette décision de retrait ne concerne pas la gendarmerie nationale au sein de laquelle, en pratique, le Flash-Ball superpro® serait susceptible d'être utilisé dans des opérations de maintien de l'ordre par des unités non spécialisées. Pour les raisons précitées, un retrait du Flash-Ball superpro®

⁴⁵ Op.cit. Défenseur des droits, *Rapport sur trois moyens de force intermédiaire*, mai 2013 : au-delà du Flash Ball superpro® et du LDB 40x46, le rapport portait également sur le pistolet à impulsion électrique Taser X26®.

⁴⁶ Défenseur des droits, décision MDS 2015-147, 16 juillet 2015.

pour l'ensemble des effectifs de la gendarmerie nationale dans les opérations de maintien de l'ordre est nécessaire.

Afin de remplacer le Flash-Ball superpro®, une nouvelle munition de courte portée a été adaptée au lanceur de balles de défense LBD 40x46 et utilisée aujourd'hui dans cette arme.

Arme d'épaule à visée électronique et de longue portée, le LBD 40x46 est en dotation pour l'ensemble des effectifs susceptibles d'intervenir dans les opérations de maintien de l'ordre. Pour des raisons en partie identiques à celles relevées par le Défenseur des droits dans l'utilisation du Flash-Ball superpro®⁴⁷, au regard des difficultés liées à l'usage du LBD 40x46, et en particulier des blessures occasionnées, la pertinence de son utilisation dans l'exercice du maintien de l'ordre soulève des interrogations.

Ainsi, dans le cadre d'un rassemblement sur la voie publique, le lanceur de balles de défense ne permet ni d'apprécier la distance de tir, ni de prévenir les dommages collatéraux, au sens du cadre d'emploi. Au cours d'une manifestation où, par définition, les personnes visées sont généralement groupées et mobiles, le point visé ne sera pas nécessairement le point touché et la personne visée pourra ne pas être celle atteinte. En outre, même si le tireur respecte les prohibitions et injonctions de la doctrine d'emploi technique, l'utilisation d'une telle arme à l'occasion d'une manifestation est susceptible de provoquer de graves blessures comme la perte d'un œil, possibilité qui confère à cette arme un degré de dangerosité disproportionné au regard des objectifs du maintien de l'ordre.

Ainsi, les caractéristiques du LBD 40x46 rendent son usage dangereux et problématique dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre car susceptible de blesser grièvement un manifestant, d'engager la responsabilité du tireur, et d'entraîner des réactions imprévisibles de la part des manifestants témoins d'une blessure grave occasionnée par des policiers à un manifestant, que le tir soit conforme ou non aux règles d'emploi.

Par ailleurs, le caractère « *non létal* » des armes de force intermédiaire conduit en pratique les agents à les utiliser avec moins de précautions que les armes traditionnelles. Comme le relève Cédric Moreau de Bellaing, sociologue, l'introduction « *des armes sub-létales a plus d'effets délétères que positifs* » car elles induisent « *l'absolue certitude qu'au pire on amochera mais qu'on ne tuera pas* », ce qui explique qu'« *on les utilise plus souvent* ». Enfin, le recours au LBD 40x46 est présenté comme une arme permettant d'éviter l'utilisation des armes à feu alors que l'usage de ces dernières dans le cadre du maintien de l'ordre reste statistiquement très rare.

Les lanceurs de balle de défense sont, en outre, susceptibles d'occasionner des blessures graves, voire des décès⁴⁸. Comme le souligne l'association ACAT dans ses observations à

⁴⁷ Op.cit. Défenseur des droits, *Rapport sur trois moyens de force intermédiaire*, mai 2013.

⁴⁸ Défenseur des droits, décision MDS 2010-142, 7 février 2012 ; Défenseur des droits, décision MDS 2010-175, 22 novembre 2011 ; Défenseur des droits, décision 2017-045, 2 mai 2017.

la mission⁴⁹, ces armes sont en effet à l'origine de la multiplication de blessures d'un type inédit, notamment des infirmités graves comme des énucléations.

De plus, le LBD 40x46 a été mis en dotation précisément pour cibler individuellement des personnes alors que le caractère « indiscriminé » de l'usage des armes doit rester la règle dans le maintien de l'ordre.

Par ailleurs, la question de la conciliation de l'usage des armes de force intermédiaire avec la prohibition de la torture a également été soulevée par le Rapporteur spécial du Comité contre la torture qui a souligné que les armes « *à létalité réduite [...] comme certains types de projectiles à impact cinétique* »⁵⁰ peuvent « *présenter de grands risques d'être utilisés d'une manière contraire à l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* ».

Le caractère inadapté au maintien de l'ordre des lanceurs de balles de défense est renforcé par les conditions dans lesquelles elles sont utilisées.

Outre ses caractéristiques techniques, l'utilisation du lanceur de balles de défense dans les opérations de maintien de l'ordre soulève des difficultés au regard de ses conditions d'utilisation.

Comme l'ensemble des armes, l'usage des armes de force intermédiaire doit répondre au principe général de gradation et de proportionnalité et être adapté au risque auquel ces armes répondent.

Or, il ressort des dossiers traités par le Défenseur des droits concernant des blessures graves provoquées par des lanceurs de balles de défense à l'occasion d'opérations de maintien de l'ordre, qu'ils ne sont pas toujours utilisés conformément à ces principes. Tel est notamment le cas lorsque la décision de faire usage de la force est légitime mais que l'utilisation de l'arme n'est pas réalisée de manière proportionnée, tout particulièrement lorsque des personnes se trouvent à une distance très proche⁵¹. De même, lorsque le lanceur de balles de défense est employé dans un but d'intimidation ou pour mettre à distance des personnes, contrairement à son objectif.

Sur ce point, le Défenseur des droits a récemment été saisi de la situation d'un fonctionnaire de police ayant menacé un manifestant avec un LBD 40x46, positionné à hauteur de tête et à moins d'un mètre de la personne visée, dans le seul but de la faire reculer dans le cadre d'une manœuvre de dispersion. Dans sa décision, le Défenseur des droits a relevé que cet usage constituait une menace de blessures graves ou de mutilation immédiate pour le manifestant alors que celui-ci ne présentait aucun signe de menace ni de danger pour le fonctionnaire ni les tiers⁵².

⁴⁹ ACAT, Note d'analyse sur les pratiques et conséquences du maintien de l'ordre en France, Juillet 2017.

⁵⁰ Rapport présenté par le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, A/72/178, 27 juil. 2017 p21.

⁵¹ Défenseur des droits, décision 2017-045, 2 mai 2017.

⁵² Défenseur des droits, décision n° 2017-277, 1^{er} décembre 2017.

Ces usages du LBD 40x46 sont contraires au cadre d'emploi de cette arme et particulièrement dangereux pour les personnes à l'encontre desquelles elles sont utilisées. Les risques de mutilations et d'infirmités permanentes qu'ils présentent sont en outre disproportionnés s'agissant de personnes qui ne constituent ni un danger ni une menace.

Par ailleurs, la plupart des difficultés liées à l'usage des armes de force intermédiaire résultent de comportements individuels d'agents qui agissent en méconnaissance du cadre d'emploi de l'arme. C'est pourquoi l'intervention en unité constituée est une garantie pour le respect du principe de nécessité dans l'usage des armes, celui-ci ne pouvant intervenir que sur ordre d'un supérieur hiérarchique. Les tirs d'initiative sont proscrits et la cible doit être précisément déterminée après constatation d'une agression justifiant ce cadre de réaction.

Or, les dossiers traités par le Défenseur des droits sur l'usage des armes de force intermédiaire dans les opérations de maintien de l'ordre mettent en cause majoritairement des agents des unités non spécialisées dans le maintien de l'ordre, telles que les BAC et les compagnies de sécurisation et d'intervention⁵³. Ce constat est confirmé par plusieurs personnes auditionnées qui regrettent l'intervention d'un nombre trop important d'unités non spécialisées dans ces opérations. Moins formés et moins entraînés aux règles du maintien de l'ordre, les agents de ces unités font souvent preuve de moins de retenue dans l'usage de la force. En effet, généralement formés aux interventions dans le cadre du flagrant délit pour procéder à des interpellations, ces personnels agissent souvent sur initiative et sans attendre l'ordre de la hiérarchie pour utiliser les moyens et les armes en dotation contrairement aux règles du maintien de l'ordre.

L'utilisation du LBD 40x46 et sa dangerosité potentielle sont à l'origine de débats au sein même des forces de l'ordre et au regard des difficultés liées à son utilisation, des mesures sont souvent prises en pratique pour mieux en contrôler l'usage. Ainsi, s'agissant des gendarmes mobiles, la décision d'utiliser le lanceur de balles de défense est confiée au responsable hiérarchique sur le terrain, et un seul agent par groupe est chargé de son utilisation.

Le Préfet de police a, quant à lui, indiqué à la mission avoir pris la décision d'interdire l'usage du LBD 40x46 dans les opérations de maintien de l'ordre au regard de sa dangerosité et de son caractère inadapté dans ce contexte. Cette évolution est positive et s'inscrit dans le sens d'une meilleure adéquation entre les moyens mis à la disposition des forces de sécurité et les objectifs du maintien de l'ordre.

⁵³ Op.cit. Défenseur des droits, décision 2017-045, 2 mai 2017 ; décision MDS-2013-34, 21 mai 2013 ; décision MDS-2010-142, 3 juillet 2012.

RECOMMANDATION n° 2:

Au regard des réclamations liées à l'usage du LBD 40x46 dans le cadre du maintien de l'ordre, de sa dangerosité et des risques disproportionnés qu'il fait courir dans le contexte des manifestations, le Défenseur des droits recommande d'interdire l'usage des lanceurs de balle de défense dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, quelle que soit l'unité susceptible d'intervenir.

Au Royaume Uni, en Allemagne et en Belgique, les lanceurs de balles de défense ne sont pas utilisés dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre.

En Belgique, en août 2016, un rapport issu d'un groupe de réflexion composé de praticiens de la police fédérale, de la police locale et de l'Académie nationale de police belge, a conclu que l'usage des armes telles que les lanceurs de balle de défense est « *difficile à concilier avec les principes de gestion générale et socialement inacceptable dans le contexte actuel* ».

C) Les problématiques spécifiques présentées par les autres armes de force intermédiaire

1) Les grenades explosives ou à effet de souffle

Il existe deux types de grenades à effet de souffle : la grenade GLI- F4 et la grenade OF-F1. A la suite du décès de Rémi Fraisse survenu à Sivens le 26 octobre 2014, le ministre de l'Intérieur a prononcé l'interdiction de l'utilisation de la grenade explosive dite offensive OF-F1. Le Défenseur des droits a approuvé cette interdiction au regard de la dangerosité avérée de cette arme composée de substances explosives dangereuses qui peuvent être fatales en cas de contact⁵⁴. En outre, et conformément aux recommandations du Défenseur des droits, un décret du 10 mai 2017⁵⁵ a retiré définitivement les grenades offensives OF-F1, à effet de souffle et assourdissant, de la liste des armes à feu fixée par l'article D.211-17 du code de la sécurité intérieure.

La grenade GLI-F4, quant à elle, combine un effet lacrymogène et explosif. L'effet lacrymogène par dispersion d'un nuage de « poudre CS » est identique à celui d'une grenade lacrymogène mais le nuage est incolore en raison de l'absence de produit fumigène. L'effet explosif produit un éclair et une onde de choc, « *effet de souffle* », qui peut se révéler dangereux par les éventuels effets de panique ou les lésions du tympan qu'il peut générer. La grenade GLI-F4 peut être lancée à la main ou tirée à l'aide d'un lanceur « *Cougar* ». D'après les éléments techniques présentés dans le rapport conjoint de l'IGGN et de l'IGPN⁵⁶ précité, ces deux grenades sont plus efficaces dans le cadre du maintien de

⁵⁴ Défenseur des droits, décision MDS-2016-109, 25 novembre 2016.

⁵⁵ Décret n° 2017-1029 du 10 mai 2017 modifiant l'article D. 211-17 du code de la sécurité intérieure relatif à la liste des armes à feu susceptibles d'être utilisées, en fonction des situations, pour le maintien de l'ordre public, NOR : INTD1713369D, JO 11 mai 2017.

⁵⁶ Op.cit. IGGN, IGPN, *Rapport relatif à l'emploi des munitions en opérations de maintien de l'ordre*.

l'ordre en milieu rural, ouvert et aéré, que les grenades à seul effet lacrymogène, dont le gaz ne parviendra à maintenir un niveau de saturation que peu de temps.

Pour la gendarmerie nationale, une circulaire du 22 juillet 2011 précise que « *si la situation le permet, les grenades explosives sont dans un premier temps lancées chaque fois que possible dans les endroits dépourvus de manifestants. Leur emploi doit être proportionné aux troubles rencontrés et prendre fin lorsque ceux-ci ont cessé* »⁵⁷.

Le Défenseur des droits avait recommandé que l'ensemble des cadres d'emploi des armes explosives soient vérifiés⁵⁸, notamment pour la grenade lacrymogène instantanée (GLI) toujours en dotation, et le cas échéant modifiés, pour que ces règles d'emploi soient plus précises et plus protectrices. Ainsi, devrait notamment exister une formation sur la dangerosité et les dommages que ces armes sont susceptibles d'occasionner, l'interdiction du lancer en cloche, la mise en œuvre du tir par une équipe ou un binôme et le respect d'une distance de sécurité.

Le cadre d'emploi de la grenade GLI a été revu et est désormais systématiquement subordonné à la présence d'un binôme chargé d'évaluer la situation et les mouvements des manifestants et d'alerter sur les conditions susceptibles de rendre le tir inopérant⁵⁹.

Le renforcement du cadre d'utilisation de cette grenade doit être salué mais la dotation dans les opérations de maintien de l'ordre d'une arme présentant une telle dangerosité, eu égard à sa composition, reste problématique. En outre, comme le relève le rapport de l'IGPN et l'IGGN précité, « *l'étude d'exemples pris dans les pays voisins a permis de confirmer la spécificité française, seule nation d'Europe à utiliser des munitions explosives en opération de maintien de l'ordre avec l'objectif de maintenir à distance les manifestants les plus violents* »⁶⁰.

2) Les grenades à main de désencerclement

Les grenades « assourdissantes » ou de « désencerclement », moins puissantes, sont toujours autorisées. Ces dernières, qui projettent des billes de caoutchouc en explosant, peuvent blesser gravement en cas d'utilisation inappropriée. Les forces de l'ordre ont théoriquement pour consigne de ne les utiliser qu'en cas de danger, par exemple en cas de « *situation d'encerclement ou de prise à partie par des bandes armées* » et, selon leur cadre d'emploi, elles doivent être lancées au sol.

L'usage des grenades à main de désencerclement est aujourd'hui très contesté et, dans le seul cadre des manifestations à l'encontre de la « *loi travail* », a donné lieu à de nombreuses réclamations auprès du Défenseur des droits. A partir de l'instruction de ces

⁵⁷ Circulaire du 22 juillet 2011 relative à l'organisation et à l'emploi des unités de la gendarmerie mobile, Annexe V, DGGN N° 200 000 DOE/SDOPP.

⁵⁸ Défenseur des droits, Décision MDS 2016-109, 25 novembre 2016.

⁵⁹ Instructions communes DGGN, DGPN relative à l'usage et l'emploi des armes au sein de la police et gendarmerie nationale, DGGN n° 233500, du 27 juillet 2017 et DGPN n° 4585A du 2 août 2017.

⁶⁰ Op.cit. IGGN, IGPN, *Rapport relatif à l'emploi des munitions en opérations de maintien de l'ordre*, p4.

réclamations, une réflexion est actuellement en cours sur l'utilisation de cette arme dans les opérations de maintien de l'ordre.

3) Les gaz lacrymogènes

Il ressort des auditions, que le gaz lacrymogène est aujourd'hui l'une des armes les plus utilisées dans la gestion du maintien de l'ordre en France, mais son usage pour la dispersion des foules soulève plusieurs interrogations.

En effet, le recours au gaz lacrymogène ne permet pas de faire de distinction entre les manifestants et les tiers, observateurs ou passants par exemple, ni entre les personnes en bonne santé et celles dont l'état de santé est défaillant, comme l'a souligné le Rapporteur spécial des Nations Unies dans un rapport de 2012⁶¹. Ainsi, dans certaines conditions, les grenades lacrymogènes peuvent être létales et occasionner de graves blessures⁶².

La Cour européenne des droits de l'homme a souligné que les gaz lacrymogènes et/ou fumigènes font, en principe, partie des moyens autorisés à des fins de maintien de l'ordre public mais qu'ils constituent cependant des substances potentiellement dangereuses, susceptibles d'être fatales selon leur composition chimique, la condition physique de la personne touchée⁶³ et, naturellement, la maîtrise de leur utilisateur⁶⁴.

Ainsi, si le recours aux gaz lacrymogènes dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre doit être apprécié au regard de chaque contexte particulier, son usage présente des dangers pour la santé et ne peut être banalisé.

RECOMMANDATION n°3 :

Le recours aux armes de force intermédiaire dans les opérations de maintien de l'ordre soulève des problématiques récurrentes liées à la gravité des blessures qu'elles occasionnent et au manque de transparence dans leurs conditions d'utilisation. Le Défenseur des droits recommande qu'une étude sur l'usage des armes de force intermédiaire, autres que les lanceurs de balles de défense, dans la gestion de l'ordre public, soit réalisée sous son égide.

⁶¹ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, rapport de 2012, document A/HCR/20/27, § 35.

⁶² Rapport APCE, affaire CEDH *Abdullah Yaşa et autres c./ Turquie*, 16 juillet 2013.

⁶³ CEDH, *Finogenov et autres*, précité, §§ 200, 202 et 203, 20 décembre 2011.

⁶⁴ CEDH, *Kavaklioglu c/Turquie*, 6 oct. 2015.

En Allemagne, en Belgique et au Royaume Uni, les forces chargées du maintien de l'ordre disposent d'un faible nombre d'armes de force intermédiaire.

En Allemagne, les grenades offensives ont été progressivement abandonnées et les armes les plus utilisées sont le bâton de protection et de défense, les conteneurs de gaz de défense et les canons à eau. Leurs conditions d'utilisation diffèrent selon les länder.

En Belgique, les armes et matériel autorisés sont essentiellement les canons à eau, les grenades lacrymogènes et les sprays collectifs, dont l'utilisation est limitée aux situations de violences collectives graves, de légitime défense et sur ordre de l'autorité hiérarchique.

Au Royaume-Uni, les forces de l'ordre sont dotées de canons à eau, de bâtons de défense, de grenades fumigènes et de diffuseurs lacrymogènes.

III. Une meilleure lisibilité de l'exercice du maintien de l'ordre impose de le recentrer sur sa mission de police administrative de prévention

Les manifestations peuvent être parfois perçues par l'opinion publique comme synonymes de confusion et de désordre. Afin de rendre plus lisible la gestion de l'ordre public, il est nécessaire de limiter le recours à certaines techniques d'intervention, de recentrer le maintien de l'ordre sur son rôle d'accompagnement des manifestations et d'améliorer le dialogue.

A) Le recours à certaines techniques d'intervention contraignantes doit être limité dans la gestion de l'ordre public

A l'occasion des opérations de maintien de l'ordre, les forces de sécurité peuvent avoir recours à des mesures contraignantes, dont le cadre juridique est peu clair, voire inexistant, et qui relèvent davantage de la mission répressive des forces de l'ordre.

Dans de nombreux dossiers concernant la mise en œuvre du maintien de l'ordre, le Défenseur des droits a été saisi de situations mettant en cause des techniques d'intervention attentatoires à la liberté d'aller et venir ou aux libertés d'expression et de réunion. Ces techniques utilisées dans le cadre de la gestion du maintien de l'ordre sont celles des contrôles d'identité, des filtrages et fouilles, de « l'encagement » ainsi que certaines mesures prises en application de l'état d'urgence.

1) Les contrôles d'identité

a) Les contrôles d'identité délocalisés

Le Défenseur des droits a eu l'occasion de dénoncer une pratique de contrôles d'identité consistant à interpellé une personne pendant une manifestation, puis à l'éloigner aux fins déclarées de procéder à une vérification d'identité, la personne n'étant pas en mesure d'en justifier, alors que les conditions juridiques n'en sont pas réunies⁶⁵. Ainsi, dans le cadre de saisines du collectif « *La Manif pour tous* » en 2013, le Défenseur des droits a établi que les forces de l'ordre ont parfois utilisé des outils juridiques leur permettant de priver temporairement une personne de sa liberté en s'affranchissant du cadre légal. En effet, certaines personnes interpellées et transportées au commissariat à des fins de vérification d'identité étaient porteuses de documents d'identité qui ne leur avaient même pas été demandés.

Dans le cadre de l'instruction de ces dossiers, il a été répondu que cette pratique était nécessaire pour garantir la sécurité des intéressés et mettre fin, durablement, au trouble à l'ordre public. Ce contrôle pouvait être délocalisé sur décision de l'autorité civile, la durée des opérations étant déterminée et validée par le parquet territorialement

⁶⁵ Défenseur des droits, décision MDS 2016-036 et MDS 2017-073.

compétent.

Le Défenseur des droits a émis les plus grandes réserves sur ce dispositif ne reposant sur aucune base légale et contraire aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux contrôles d'identité⁶⁶. Entendue par la mission, l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) confirme le problème soulevé par ces pratiques du fait de l'absence de cadre légal.

Il ressort cependant des auditions menées par la mission que les contrôles délocalisés ne seraient plus pratiqués aujourd'hui, ce dont le Défenseur des droits ne pourrait que se féliciter au regard du respect des libertés publiques.

b) Les contrôles d'identité aux abords des manifestations

A l'occasion d'événements de grande ampleur ou estimés à risques pour l'ordre public, le procureur de la République peut délivrer aux forces de l'ordre des réquisitions de contrôles d'identité aux fins de rechercher et poursuivre des infractions particulières, telles que le vol, le port d'armes ou d'explosifs, le trafic de stupéfiants, l'outrage à agent de la force publique ou la rébellion⁶⁷.

Devant la commission d'enquête parlementaire, le procureur de la République de Paris a déclaré que ces réquisitions n'excédaient généralement pas six heures et que le périmètre défini pouvait correspondre à des quartiers ou au parcours d'une manifestation. Les réquisitions permettent ainsi aux services de police de contrôler l'identité de toute personne, quel que soit son comportement, dès lors que celle-ci se trouve dans le périmètre et le créneau horaire figurant sur la réquisition.

Ces contrôles d'identité, sur réquisitions judiciaires, sont utilisés à des fins préventives, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes et des biens, et sont réalisés aux abords des manifestations. Comme l'ont indiqué des responsables des forces de l'ordre auditionnés, cette pratique est devenue pour eux un outil dans la gestion du maintien de l'ordre, pour éviter des incidents graves dans les cas où les personnes contrôlées sont en possession d'armes par destination.

Les travaux du Défenseur des droits ont permis de constater que la pratique des contrôles d'identité sur réquisitions a remplacé celle des contrôles administratifs issus de l'article 78-2 alinéa 3 du code de procédure pénale, notamment dans la gestion des manifestations

⁶⁶ Défenseur des droits, décision MDS 2016-036 et MDS 2017-073.

⁶⁷ L'article 78-2 alinéa 2 du code de procédure pénale dispose que « sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise, l'identité de toute personne peut être également contrôlée, selon les mêmes modalités, dans les lieux et pour une période de temps déterminés par ce magistrat ».

ou d'événements de masse programmés, en particulier dans le domaine sportif⁶⁸.

Le Défenseur des droits a souligné à plusieurs reprises, dans des décisions et avis, que les contrôles d'identité sur réquisitions n'exigent pas, contrairement aux contrôles d'identité soumis à la condition préalable de la commission ou présomption de commission d'une infraction, de critères objectifs pour leur mise en œuvre. Ils peuvent donc être pratiqués indépendamment du comportement de la personne contrôlée. Cette absence de condition objective favorise les risques de discrimination et des comportements des forces de l'ordre non conformes à la déontologie⁶⁹ et alimente « *un sentiment de violation arbitraire des libertés fondamentales par les forces de police* »⁷⁰.

En outre, la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme⁷¹ a modifié les alinéas 9 et 10 de l'article 78-2 du code de procédure pénale relatifs aux contrôles d'identité aux frontières effectués dans le cadre de la prévention et la recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière. La loi permet désormais un élargissement de la zone de contrôles aux frontières, une extension de la durée maximale des contrôles dans la zone frontalière ou au sein des infrastructures de transport (douze heures consécutives dans un même lieu), ainsi qu'un recours aux contrôles d'identité autour des points de passage frontaliers désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité. La CNCDH a alerté la mission sur la possibilité d'éventuels détournements de ces dispositions lors d'opérations de maintien de l'ordre. Dans ses avis au Parlement, le Défenseur des droits avait également émis des réserves sur ces nouvelles dispositions, sur le caractère nécessaire et proportionné du dispositif et sur l'absence d'encadrement strict de ces mesures qui risquent d'entraîner des contrôles discriminatoires.⁷²

Ces difficultés s'inscrivent dans les problématiques générales liées à la mise en œuvre des contrôles d'identité que le Défenseur des droits a eu l'occasion de dénoncer à plusieurs reprises et sur lesquelles il reste attentif s'agissant notamment de l'application des nouvelles dispositions.

⁶⁸ S'agissant des contrôles d'identité de police administrative opérés sur le fondement de l'alinéa 3 de l'article 78-2 du code de procédure pénale et autrement appelés « contrôles d'identité préventifs », il convient de rappeler qu'en dépit de la souplesse offerte par ce type de contrôle, qui peut 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, si bien qu'ils sont moins « sûrs » juridiquement.

⁶⁹ Défenseur des droits, décision MDS-261-132, 29 avril 2016.

⁷⁰ Op.cit. Assemblée nationale, Rapport n° 2794 de la quatorzième législature, p111.

⁷¹ Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

⁷² Avis du Défenseur des droits n° 17-05 et 17-07. Voir également Décision n° 2017-2011 portant observations devant le Conseil d'Etat.

RECOMMANDATION n°4

Le Défenseur des droits recommande que la mise en œuvre des contrôles d'identité dans le cadre des manifestations soit réalisée dans le respect des libertés individuelles et dans des conditions conformes aux règles déontologiques. Les contrôles doivent être strictement encadrés et justifiés par des motifs précis et explicites aux personnes contrôlées. En outre, un dispositif permettant la traçabilité des contrôles d'identité doit être élaboré.

Le Défenseur des droits recommande, par ailleurs, qu'il soit mis fin à la pratique des contrôles d'identité délocalisés qui ne reposent sur aucune base légale.

2) Les fouilles et filtrages

Il ressort des auditions que des zones étanches accompagnées d'opérations de filtrage et de fouille ont pu être mises en place sur le parcours de certaines manifestations. Les contrôles d'identité sont parfois accompagnés de ces mesures. Selon les forces de l'ordre, comme les contrôles d'identité évoqués précédemment, ces opérations visent à « *maintenir à l'écart ceux qui veulent en découdre* »⁷³, afin d'éviter la commission d'infractions, et sont indispensables au maintien de l'ordre public.

Des représentants d'une organisation syndicale ont indiqué à la mission que, depuis les manifestations contre la « *loi travail* » et la réapparition des « *casseurs* », les forces de l'ordre procèdent à des palpations sur les personnes avant de les laisser accéder au parcours de la manifestation. Selon eux, il arrive ainsi que des manifestants ne puissent pas intégrer le cortège lorsque les contrôles se terminent après le départ de la manifestation.

Amnesty International a, quant à elle, dénoncé les dérives liées à la mise en œuvre de ces pratiques, notamment des confiscations d'objets ou de produits de premiers secours, tels que des lunettes de piscine ou des flacons de sérum physiologique, qui ne constituent pourtant ni des armes par destination, ni une menace pour l'ordre public. Pour Amnesty International, la saisie de ces matériels est un acte arbitraire car il n'est ni nécessaire ni proportionné au maintien de l'ordre public⁷⁴. Des représentants du Barreau ont également dénoncé ces mesures en précisant que, dans certaines situations, des poursuites judiciaires ont été engagées sur le seul fondement de la détention de tels objets de protection.

Des représentants de la préfecture de police de Paris ont indiqué que les fouilles systématiques avaient pu être à l'origine de tensions dans les opérations de maintien de l'ordre mais que cette pratique était désormais abandonnée au profit de fouilles

⁷³ Christophe Cornevin, « *Casseurs : les nouvelles stratégies du maintien de l'ordre* », Le Figaro, 29 septembre 2017.

⁷⁴ Amnesty International, « *Un droit, pas une menace. Restriction disproportionnées à la liberté de réunion pacifique sous couvert de l'état d'urgence en France* », mai 2017.

aléatoires, notamment aux sorties des stations de métro.

Le Défenseur des droits dénonce ces mesures de fouille et de filtrage qui portent atteinte aux libertés individuelles, sont source de tensions à l'occasion des manifestations et contribuent à la dégradation des relations police-population. En outre, souvent accompagnées de palpations de sécurité⁷⁵ au cadre juridique flou et parfois pratiquées de manière intrusive, ces techniques sont généralement perçues comme vexatoires et humiliantes par les personnes contrôlées et sont sources d'incidents.

RECOMMANDATION n°5 :

Le cadre juridique du recours aux fouilles et filtrages à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre doit être clarifié en distinguant les mesures prises à des fins judiciaires de celles prises à des fins administratives.

3) Les pratiques mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence

Durant la période de l'état d'urgence qui a duré près de deux années, plusieurs lois ont été adoptées, conférant aux autorités administratives des pouvoirs élargis pour prévenir des troubles à la sécurité et à l'ordre publics dans le cadre de la prévention du terrorisme.

Ainsi, la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, modifiée à plusieurs reprises, a permis au préfet d'interdire la circulation de personnes ou de véhicules dans certains lieux, d'interdire le séjour dans tout ou partie d'un département à toute personne à l'égard de laquelle il existait des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics, d'interdire de manifester, et d'instituer des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé⁷⁶. La loi du 21 juillet 2016,⁷⁷ a également permis au préfet de procéder, sans autorisation préalable du procureur, à des contrôles d'identité, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages, ainsi qu'à la visite des véhicules sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones de protection instituées. Ces dernières dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel par une décision du 1^{er} décembre 2017⁷⁸.

Or, dans le cadre du contrôle de la mise en œuvre des mesures de l'état d'urgence, le Défenseur des droits a constaté que l'autorité administrative a pu avoir recours à ces mesures à des fins de maintien de l'ordre, sans qu'un lien soit établi entre la mesure et la

⁷⁵ Selon article R.434-16 du nouveau code de de la sécurité intérieure : les palpations de sécurité sont exclusivement des mesures de sûreté visant à assurer la sécurité des fonctionnaires. Elles consistent à appliquer les mains sur le dessus des vêtements d'une personne contrôlée afin de vérifier que celle-ci n'est porteuse d'aucun objet dangereux pour elle-même ou pour autrui.

⁷⁶ Articles 5 et 8 de loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁷⁷ Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

⁷⁸ Conseil Constitutionnel, Décision n° 2017-677 QPC du 1^{er} décembre 2017.

menace terroriste. Cela a notamment été le cas lors des manifestations pendant la COP 21 et pendant le démantèlement du campement de la « *Lande* » de Calais.⁷⁹

Dans son rapport du 6 décembre 2016 sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, l'Assemblée nationale a fait état d'utilisations assumées par l'autorité administrative de mesures collectives et individuelles de l'état d'urgence, sans lien direct avec la menace terroriste, afin de maintenir l'ordre et de limiter la circulation des personnes à l'occasion de manifestations, telles que celle contre la loi de réforme du code du travail.⁸⁰ Pour cette raison, les rapporteurs de la Commission des lois de l'Assemblée nationale ont recommandé que l'état d'urgence, en raison des atteintes qu'il porte aux libertés individuelles et à la vie privée, ne puisse être utilisé pour prévenir « *les atteintes les plus banales à l'ordre ou à la sécurité* ».

La CNCDH partage également ce constat⁸¹. Quant à l'organisation Amnesty international, elle évoque, dans son rapport, le détournement de procédures propres à l'état d'urgence pour restreindre la liberté d'expression ou les rassemblements pacifiques et non liées à la menace terroriste. Selon elle, la mise en œuvre de l'état d'urgence a abaissé de manière significative pour l'autorité administrative le seuil requis pour déroger aux libertés publiques⁸².

Selon la préfecture de police, le recours à des zones ou à des périmètres de protection⁸³ constitue, dans le contexte actuel, un outil indispensable pour la gestion du maintien de l'ordre, dans la mesure où il permet d'opérer des filtrages.

Christian Mouhanna, chercheur, considère que la pratique de l'état d'urgence a créé une véritable « *lassitude* » chez les forces de l'ordre, dont l'« *instrumentalisation à des fins politiques, (...) et la confusion qui en est ressorti [...], a contribué à amplifier une mise à distance de la population, qu'on aurait pu imaginer réduite par un consensus national contre le terrorisme* »⁸⁴.

Selon la CNCDH, on peut craindre qu'en application de la loi du 30 octobre 2017, les décisions d'interdiction de manifester et les mesures établissant des zones de protection pratiquées durant l'état d'urgence ne se reproduisent. Cette loi a en effet intégré dans notre droit commun certaines mesures de l'état d'urgence, telles que l'instauration de périmètres de protection. L'article L.226-1 du code de sécurité intérieure entérine désormais la possibilité pour le préfet d'instituer des périmètres de protection au sein

⁷⁹ Avis du Défenseur des droits n° 17-05 et 17-07.

⁸⁰ Assemblée nationale, Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, 6 décembre 2016, pp 84-91, 127-129.

⁸¹ CNCDH, Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures antiterroristes de la loi du 21 juillet 2016, p.18-19 ; Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 6 juillet 2017, p.7.

⁸² Amnesty international, Un droit, pas une menace: Restrictions disproportionnées à la liberté de réunion pacifique sous couvert de l'état d'urgence en France, 31 mai 2017.

⁸³ Les zones de protection sont prévues par l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 et les périmètres de protection par l'article L.226-1 du code de la sécurité intérieure issue de la loi du 30 octobre 2017.

⁸⁴ Christian Mouhanna, « *Etat d'urgence, état des lieux : abus de police et usure démocratique* », Sociologie, 2017, N° 4, vol. 8, p 438.

desquels sont contrôlés l'accès et la circulation des personnes et peuvent être effectuées des vérifications, des palpations de sécurité, des fouilles de bagages et des visites de véhicules, afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. Si le préfet ne peut plus procéder à des contrôles d'identité dans ces périmètres de protection, ces mesures pourront toujours être réalisées sur le fondement de dispositions déjà existantes, notamment sur réquisitions du procureur de la République ou dans un cadre administratif.

Dans ses avis au Parlement, le Défenseur des droits avait émis de nombreuses réserves sur les dispositions de la loi 30 octobre 2017. Craignant que les pratiques évoquées ci-dessus se reproduisent, il demandait notamment que l'établissement d'un lien entre les mesures envisagées et la menace terroriste soit exigé afin d'éviter toute utilisation abusive, et que les dispositions relatives aux périmètres de protection autour d'un lieu ou d'un événement soient plus précises, le gouvernement ayant indiqué que « *les événements [étaient] culturels et sportifs, et non des défilés, cortèges ou rassemblements de personnes sur la voie publique* » et que « *ces mesures ne seront pas utilisées pour maintenir l'ordre public* »⁸⁵.

Ces préconisations n'ont pas été suivies et le Défenseur des droits reste vigilant sur la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions.

4) L'encerclement ou « encagement »

Un autre type d'intervention des pouvoirs publics dans les opérations de maintien de l'ordre dont le cadre légal est très incertain, voire inexistant, consiste à priver plusieurs personnes de leur liberté de se mouvoir au sein d'une manifestation ou à proximité immédiate de celle-ci, au moyen d'un encerclement par les forces de l'ordre qui vise à les empêcher de se rendre ou de sortir du périmètre ainsi défini. Cette technique appelée encagement, nasse, ou *kettling*, ne fait pas partie des enseignements officiels et n'a pas de base légale. Elle a néanmoins été utilisée lors de la manifestation « *La Manif pour tous* » et, par la suite, à de nombreuses reprises et sous des formats divers lors d'événements ultérieurs dont a eu connaissance le Défenseur des droits à l'occasion du traitement des saisines.

Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs affaires mettant en cause un dispositif d'encerclement de manifestants par les forces de l'ordre, durant plusieurs heures, sans aucune possibilité de s'en extraire librement. Le Défenseur des droits a recommandé qu'une réflexion soit engagée sur le recours à cette technique de maîtrise des foules, au regard du respect des libertés publiques et en particulier du droit d'aller et venir, dans la perspective de l'adoption d'un cadre d'emploi sur les conditions et modalités de mise en œuvre de l'encagement⁸⁶.

⁸⁵ Avis du Défenseur des droits n° 17-05- et 17-07.

⁸⁶ Défenseur des droits, décisions MDS-2015-126, 21 mai 2015, et MDS-2015-298, 25 novembre 2015.

Selon la préfecture de police, les « *nasses* », en tant que technique d'interpellation indiscriminée, ne seraient aujourd'hui plus pratiquées et auraient été remplacées par des techniques d'encerclement aux fins d'immobilisation ou pour isoler temporairement une « *nébuleuse* » et la neutraliser. Cette mesure est ainsi présentée comme le moyen de prévenir ou de mettre fin à un trouble à l'ordre public. Il a, en outre, été précisé que, dans ces situations, il est systématiquement laissé une échappatoire aux personnes encerclées par les forces de l'ordre.

Or, notamment selon Amnesty International, cette pratique, contraire à l'exercice démocratique des libertés publiques, semble perdurer puisque des encerclements ont été poursuivis pendant une durée prolongée à l'encontre de manifestants pacifiques.

Les représentants de l'inspection de la police nationale indiquent qu'il n'existe pas aujourd'hui de stratégie d'encagement. Alors que les contrôles d'identité délocalisés procèdent d'une véritable doctrine anticipée, l'encagement se fait au cas par cas, au regard des circonstances. S'agissant d'une atteinte à la liberté d'aller et venir, ils estiment que cette technique doit rester exceptionnelle et s'apprécier au cas d'espèce, sans qu'un cadre d'emploi soit nécessaire, suivant le principe d'absolue nécessité du fait d'un péril imminent. Par ailleurs, selon eux, le fait d'imposer une échappatoire peut, en fonction des situations, tout aussi bien assurer la sécurité des manifestants que les exposer à des risques.

Pour pallier l'absence de cadre d'emploi, une fiche technique a été élaborée par la cellule Synapse de la préfecture de police précisant notamment la nécessité de limiter dans le temps l'immobilisation et de tenir compte de l'état potentiel de vulnérabilité des personnes concernées.

Selon les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH « *les stratégies de contrôle des foules basées sur l'encerclement et l'isolement - une tactique connue au Royaume-Uni sous le nom de kettling- ne devraient être utilisées qu'à titre exceptionnel* »⁸⁷. La Cour européenne des droits de l'homme qui se prononçait sur des faits survenus lors d'une manifestation organisée au Royaume-Uni, a adopté une position similaire. Dans l'affaire *Austin et autres c/ Royaume-Uni*, du 15 mars 2012, la CEDH a conclu que, dans les circonstances très particulières de l'affaire (un 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 sept heures avait été rendu nécessaire pour prévenir des atteintes graves aux personnes et aux biens et qu'elle ne constituait pas une privation de liberté. Elle a néanmoins précisé que « *compte tenu de l'importance fondamentale de la liberté d'expression et de la liberté de réunion dans toute société démocratique, les autorités nationales doivent se garder d'avoir recours à des mesures de contrôle des foules afin, directement ou indirectement, d'étouffer ou de décourager des mouvements de protestation* ».

⁸⁷ OSCE/BIDDH, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, 2010 § 160, p76.

En outre, le Rapporteur spécial des Nations-unies sur les droits à la liberté d'association et de réunion pacifique estime que la technique de l'encagement est « *intrinsèquement préjudiciable à la liberté d'expression et d'assemblée pacifique, eu égard à sa nature indiscriminée et disproportionnée* »⁸⁸.

Le principe de légalité s'impose comme condition nécessaire à l'action des forces de l'ordre, en particulier dans le cadre d'opérations contraignantes pour l'expression des libertés, et ces techniques qui portent atteinte à la liberté d'aller et de venir, à la liberté de manifestation ou d'expression notamment, doivent donc être dénoncées.

Le Défenseur des droits, s'il considère que la technique de l'encerclement peut être utilisée dans certaines circonstances à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre, recommande l'adoption d'un cadre d'emploi définissant strictement les conditions et les modalités du recours à cette mesure et prévoyant notamment la nécessité d'une échappatoire, une durée non excessive, ainsi qu'un dialogue avec les personnes concernées.

RECOMMANDATION n°6 :

Le Défenseur des droits recommande que la technique de l'encagement, mesure privative de liberté ne reposant sur aucune base légale, soit strictement définie par un cadre légal dans la mesure où le recours à cette technique apparaîtrait indispensable face à certains types de manifestants.

En Allemagne, l'encagement est un dispositif controversé mais, selon les informations recueillies, autorisé en cas de manifestations très violentes.

Au Royaume-Uni, le recours à l'encagement par les forces de l'ordre dans le cadre du maintien de l'ordre est autorisé mais exclusivement en dernier recours et sur ordre de l'autorité hiérarchique.

B) La mission d'encadrement du maintien de l'ordre doit être restaurée pour éviter la confusion entre les actions de prévention et de répression et améliorer les relations police/population

Les incidences négatives liées à une confusion entre les missions de police administrative et les missions de police judiciaire dans la gestion de l'ordre public invitent à un recentrage sur sa mission première de prévention.

⁸⁸ Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/23/39/Add.1, § 37, 17 juin 2013.

1) L'affaiblissement des missions de prévention

a) L'accroissement des missions de police judiciaire

A la suite des émeutes des années 2000, s'est produit un accroissement des missions de police judiciaire dans la gestion du maintien de l'ordre qui a favorisé une certaine confusion entre les actions de police administrative de prévention et les actions de répression dans les opérations de maintien de l'ordre. La plus grande place des actions de police judiciaires dans le maintien de l'ordre, parfois qualifiée de « *judiciarisation* », soulève des difficultés au regard de l'équilibre entre les enjeux de sécurité et la protection des libertés publiques.

Les missions de police administrative de prévention et de police judiciaire sont distinctes par leurs objectifs mais aussi par leurs conditions d'exercice. Mission de police administrative préventive, le maintien de l'ordre est placé sous la responsabilité de l'autorité civile, alors que les missions judiciaires s'exercent sous le contrôle de magistrats.

La distinction faite par le droit français entre les missions de police administrative et de police judiciaire en matière de sécurité conduit à suspendre la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire pour les effectifs des unités constituées intervenant en opérations de maintien de l'ordre⁸⁹. Cette mesure constitue une garantie du respect des libertés et des règles déontologiques et illustre le caractère prioritaire donné à la mission d'encadrement et de protection de la liberté de manifester. En ce sens, le renforcement des actions d'interpellation dans la gestion du maintien de l'ordre ne doit pas se faire au détriment de la mission de protection du droit de manifester dans les opérations d'ordre public.

Compte tenu du régime protecteur attaché à la liberté de manifester dans nos démocraties, l'action de l'Etat et des forces de l'ordre dans la gestion du maintien de l'ordre consiste à prévenir l'apparition de troubles, ou dans les cas difficiles, à rétablir l'ordre public. La mission d'accompagnement de la liberté de manifestation, qui exclut la confrontation et repose sur la concertation, doit donc être privilégiée dans les opérations de maintien de l'ordre. Comme il l'a été rappelé dans le cadre des travaux de la commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, les pouvoirs publics doivent prévenir les troubles à l'ordre public pour n'avoir pas à les réprimer⁹⁰.

En outre, le renforcement de la mission d'interpellation modifie le positionnement des forces chargées du maintien de l'ordre à l'égard des citoyens. Chargés à la fois des missions de prévention et de répression dans l'exercice du maintien de l'ordre, les

⁸⁹ Articles 16, 8^{ème} alinéa et 20, 4^{ème} alinéa du code de procédure pénale.

⁹⁰ Op.cit. Assemblée nationale, Rapport n° 2794 de la quatorzième législature.

personnels ont désormais un rôle plus complexe et moins lisible qui favorise les tensions et nuit à l'expression démocratique de la contestation.

En pratique, dans un contexte de lutte contre le terrorisme, les exigences sécuritaires et de répression tendant à primer sur la mission d'accompagnement des manifestations au détriment de l'exercice des libertés publiques. Comme l'a relevé Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme lors de son audition, la politique actuelle du maintien de l'ordre est « *à vocation uniquement répressive et oublie le côté « libertés »*. Il est très regrettable de constater que le droit à la sécurité absorbe le droit à la sûreté ».

Ainsi, s'il est légitime et nécessaire de traiter sur le plan judiciaire les débordements survenus à l'occasion de manifestations, les actions de prévention et de répression restent difficiles à concilier dans les opérations de maintien de l'ordre sans compromettre l'exercice de la liberté de manifester. Dans la limite des enjeux de sécurité et d'ordre public, la mission de police administrative de prévention doit rester prépondérante dans les opérations de maintien de l'ordre et les actions de police judiciaire être anticipées ou différées par rapport au déroulement des manifestations pour faciliter les conditions de l'expression démocratique de la contestation.

b) La mise en œuvre de l'action de police judiciaire

Sur un plan opérationnel, les opérations judiciaires doivent s'inscrire au sein du dispositif du maintien de l'ordre et être placées sous la même autorité afin d'être performantes et d'obtenir des résultats satisfaisants tout en ne déviant pas de l'objectif initial du maintien de l'ordre qui vise à encadrer des manifestants⁹¹. L'organisation mise en place pour traiter les interpellations, parfois massives, est lourde et particulièrement difficile à faire fonctionner du fait des contraintes multiples et de la diversité des intervenants.

Sur le plan juridique, les caractéristiques des infractions liées au maintien de l'ordre et les conditions de leur commission rendent souvent difficiles l'établissement d'une responsabilité pénale et des suites judiciaires. Comme le résume Christian Mouhanna, sociologue, les opérations de maintien de l'ordre sont souvent peu efficaces en termes judiciaires et peuvent alimenter un sentiment de frustration de la part des forces de l'ordre. Un traitement judiciaire plus adapté aux opérations de maintien de l'ordre pourrait se traduire par un recours plus important aux services de renseignement en amont des manifestations et à des interpellations *a posteriori*, pour éviter les tensions.

En pratique, l'action de police judiciaire est indispensable dans la gestion de l'ordre public mais elle doit se concilier avec les principes de distanciation et de temporisation nécessaires à l'exercice des droits et libertés publiques.

⁹¹ Jean-Pierre Frederic, « *La judiciarisation du maintien de l'ordre public : des maux... aux actes !* », Dalloz, AJ Pénal, 2013.

Les interpellations peuvent également susciter de la part des manifestants des mouvements de « *solidarisation* » avec les personnes interpellées et favorisent les tensions.

c) Les risques de confusion dans l'évaluation des situations et des acteurs

L'intervention de missions judiciaires dans les opérations de maintien de l'ordre introduit une confusion entre les notions de maintien et de rétablissement de l'ordre et entre le trouble à l'ordre public et les manifestations.

De même, la coexistence des objectifs d'interpellation et d'encadrement dans le maintien de l'ordre contribue à brouiller l'image du manifestant qui est désormais souvent perçu comme un fauteur de troubles à l'origine de dégradations ou d'infractions. Il est en effet constaté une forme de porosité entre participants à des manifestations et auteurs de violences urbaines, entre mouvements de contestation et violences émeutières, ce qui justifie la réponse répressive du maintien de l'ordre.

Ces amalgames, en matière de maintien de l'ordre, constituent un danger pour l'exercice des libertés, en particulier dans un contexte d'insécurité et de menace terroriste.

En outre, la dimension politique de la gestion des foules peut donner lieu à un sentiment d'instrumentalisation, tant de la part des forces de l'ordre que des participants aux manifestations, qui favorise un climat de suspicion autour du maintien de l'ordre. Comme le relève le représentant d'une organisation syndicale professionnelle des forces de l'ordre, celles-ci ont le sentiment d'être « manipulées » par les autorités politiques. Sur ce point, transparence est une condition indispensable pour un bon fonctionnement de l'ordre public.

Ces difficultés rencontrées à l'occasion des manifestations, au cours des dernières années, sont un signe visible de la dégradation des relations entre la police et la population et appellent à rétablir la mission d'accompagnement et de prévention du maintien de l'ordre.

2) La mission de police administrative de prévention du maintien de l'ordre contribue au rapprochement police/population

La part donnée à la mission répressive du maintien de l'ordre est, selon Christian Mouhanna et Olivier Fillieule, sociologues, une réponse au sentiment d'insécurité ressenti tant par la population que par les forces de l'ordre. L'action répressive est jugée nécessaire et adaptée au niveau de violence des manifestants et à la menace terroriste bien qu'elle puisse affecter les relations entre la population et les forces de sécurité.

Cette logique d'adaptation de la réponse du maintien de l'ordre à l'intensité de violence des manifestants est contraire à la culture de rationalisation et de maîtrise de la force publique et instaure une conception d'affrontement dans les relations police-population.

Des stratégies d'apaisement doivent être engagées au nom de la cohésion sociale et constituent « *la seule garantie d'une restauration progressive de la confiance retrouvée de la population dans sa police* »⁹². Le maintien de l'ordre doit être renforcé dans sa mission de prévention et d'accompagnement des libertés publiques, conception d'une véritable mission de service public, conforme au principe d'un maintien de l'ordre républicain, dans lequel un Etat qui fonctionne est un Etat qui protège.

RECOMMANDATION n°7 :

Le Défenseur des droits préconise de recentrer le maintien de l'ordre sur la mission de police administrative de prévention et d'encadrement de l'exercice du droit de manifester dans une approche d'apaisement et de protection des libertés individuelles.

Dans la perspective de ces nouvelles orientations, le Défenseur des droits poursuivra avec l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et la Justice (INHESJ) une recherche sur la stratégie de « *désescalade* » mise en œuvre dans certains pays européens et susceptible de contribuer à une amélioration des relations police-population.

En Allemagne et au Royaume Uni, la priorité est donnée aux interpellations à l'issue des manifestations, notamment pour éviter les effets de solidarisation de la foule.

La gestion allemande du maintien de l'ordre intègre la notion de « *différentiation* » qui permet de distinguer, au sein de groupes hétérogènes, les participants pacifiques qui doivent être protégés dans l'exercice de leur droit de manifester.

Plusieurs pays européens ont engagé des réflexions et mis en place de nouvelles orientations dans les stratégies de maintien de l'ordre, notamment dans le cadre des travaux du projet européen GODIAC⁹³. Dans la doctrine allemande, la notion de « *désescalade* », issue de l'arrêt *Brokdorf* de 1985⁹⁴, se définit comme la « *neutralisation des conflits par le biais de médiations et d'arrangements à l'amiable, tout en évitant le recours à l'interpellation et au dépôt de plainte* »⁹⁵. **En Belgique**, la doctrine de la désescalade « *renvoie à une situation d'interaction lors de laquelle l'explosion de violence*

⁹² Olivier FILLIEULE & Fabien JOBARD, « Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre », 23 novembre 2017, version révisée et actualisée d'une première publication sur le site de la Vie des Idées du 24 mai 2016.

⁹³GODIAC (*GOod Practice for DIAlogue and Communication as Strategic Principles for Policing Political Manifestations in Europe*) est un projet de recherche fondé sur une approche globale et collective du maintien de l'ordre. Son objectif est la diffusion de bonnes pratiques fondées sur la communication et la désescalade, l'amélioration des connaissances sur les profils des manifestants et activistes et leurs stratégies, la promotion de l'évaluation de l'encadrement des foules lors de grandes manifestations et le développement de coopérations institutionnelles transnationales entre praticiens, chercheurs et formateurs.

⁹⁴ Op.cit. Arrêt *Brokdorf*, Cour constitutionnelle fédérale du 14 mai 1985.

⁹⁵ Cf. Jérémie Gauthier, *Les origines contrôlées. La police à l'épreuve de la question minoritaire* à Paris et à Berlin. Versailles/Freiburg : UVSQ/U. Freiburg, thèse de doctorat, 2012, p. 231 et s.

*est imminente mais où l'on tente au maximum de l'éviter par le biais de la négociation et du compromis ».*⁹⁶

C) La communication et le dialogue sont nécessaires pour restaurer la lisibilité et la légitimité du maintien de l'ordre

Le manque de lisibilité du maintien de l'ordre pour l'ensemble des acteurs, notamment dans sa mise en œuvre et ses actions, aggrave les tensions et crée une confusion risquant de porter atteinte à l'exercice de la liberté de manifester. Cette situation appelle à mieux identifier les acteurs du maintien de l'ordre et à améliorer l'information et le dialogue dans ce cadre.

1) Le rôle des acteurs du maintien de l'ordre

a) L'identification de l'ensemble des acteurs

Les différents intervenants dans la gestion du maintien de l'ordre et des manifestations sont souvent difficiles à identifier. Or, l'exercice démocratique de la contestation implique un dispositif structuré du maintien de l'ordre et une identification de l'ensemble des acteurs.

La nécessité d'identification concerne, en premier lieu, les forces de l'ordre elles-mêmes qui doivent être clairement reconnaissables par tous dès lors qu'elles exercent une mission de police administrative⁹⁷ ou judiciaire. L'identification des forces de l'ordre est une obligation déontologique⁹⁸ et le référent identité opérationnelle ou « *RIO* » doit être systématiquement porté, conformément à la réglementation en vigueur⁹⁹. Le Défenseur des droits a déjà rappelé la nécessité pour les fonctionnaires de police qui interviennent en maintien de l'ordre d'être identifiés et identifiables¹⁰⁰.

La CEDH a également souligné l'importance de l'identification des forces de sécurité, en particulier lors d'opérations de maintien de l'ordre. Ainsi, un arrêt de la Cour de Strasbourg a retenu que l'absence d'identification des forces de l'ordre faisait obstacle au bon déroulement de l'enquête et constituait une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme¹⁰¹.

⁹⁶ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl

⁹⁷ La mission de police administrative traditionnelle exercée pour la sauvegarde de l'ordre public et pratiquée par les autorités administratives et les forces de sécurité intérieure doit être distinguée de la police administrative de souveraineté assurée par les services de renseignement qui, par définition, ne sauraient être identifiables.

⁹⁸ Article R. 434-15 du code de sécurité intérieure.

⁹⁹ Arrêté du 4 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, NOR INTC 1327617A.

¹⁰⁰ Défenseur des droits, décision 2009-21, 10 décembre 2012.

¹⁰¹ CEDH, *HENTSCHER ET STARK c / Allemagne*, 9 novembre 2017.

Or, il ressort des auditions de la mission que l'identification des forces de l'ordre est souvent difficile dans les opérations de maintien de l'ordre. Les différentes unités et, surtout, les fonctionnaires sont souvent difficiles à identifier, en particulier les agents intervenant en civil. En effet, ces derniers ne sont pas toujours porteurs des brassards « *Police* », ce qui crée des confusions y compris au sein des forces de l'ordre elles-mêmes. De même, le port du numéro d'identification RIO est loin d'être systématique dans les opérations de maintien de l'ordre.

Sous réserve des contraintes liées à la protection des fonctionnaires intervenant en civil, l'identification des agents est nécessaire, en particulier lorsqu'ils ont recours à l'usage de la force. Comme certains responsables des forces de l'ordre l'ont évoqué, il pourrait être envisagé que dans les situations délicates, les agents en civil portent à tout le moins leurs brassards après l'interpellation.

Les journalistes et autres professionnels des médias sont également parfois difficiles à identifier et le port d'un brassard « *Presse* » est recommandé.

Sur ce point, il a été relevé que les forces de l'ordre réagissent souvent négativement face à des citoyens ou des journalistes qui prennent des images à l'occasion de manifestations. Si ce comportement des forces de l'ordre peut parfois s'expliquer par la crainte de représailles ou de comportements malveillants, les policiers ne bénéficient pas d'une protection particulière en matière de droit à l'image hormis certains services et « *ne peuvent [...] s'opposer à l'enregistrement de leur image lorsqu'ils effectuent une mission. Il est exclu d'interpeller pour cette raison la personne effectuant l'enregistrement, de lui retirer son matériel ou de détruire l'enregistrement ou son support* ¹⁰² ». A cet égard, le Défenseur des droits a eu l'occasion de recommander que les forces de l'ordre ne s'opposent pas à l'exercice de la liberté de photographier ou de filmer par les manifestants, professionnels de la communication ou non ¹⁰³.

b) La responsabilisation des acteurs

Les organisateurs des manifestations peuvent jouer un rôle déterminant dans le bon déroulement des manifestations. En pratique, le rôle des organisateurs est plus important en province où un dialogue régulier entre leurs représentants et les autorités publiques est plus facilement entretenu, permettant ainsi une plus grande responsabilisation des organisateurs.

En dépit de l'affaiblissement des partenaires institutionnels et du profil de certains groupes violents refusant le dialogue et l'autorité, l'engagement réciproque des autorités publiques et des organisateurs traditionnels, qui restent majoritaires, doit être amélioré.

¹⁰² Circulaire n° 2008-8433-D du 23 décembre 2008, relative à l'enregistrement et diffusion éventuelle d'images et de paroles de fonctionnaires de police dans l'exercice de leurs fonctions.

¹⁰³ Défenseur des droits, décision MDS 2010-169, 7 février 2012.

La responsabilisation des acteurs concerne également les forces de l'ordre, indépendamment des nécessités de contrôle et d'encadrement évoquées précédemment. L'usage de la contrainte par les forces de l'ordre, bien que légitime, ne saurait être le seul mode d'intervention dans les opérations de maintien de l'ordre qui gagneraient à être davantage organisées autour du dialogue et de l'écoute.

2) La concertation et la communication

a) Les échanges et l'information entre les acteurs

Il ressort des auditions que les échanges entre les participants et les autorités publiques ont diminué au cours des dernières années. Or, les représentants des autorités préfectorales comme des forces de l'ordre confirment unanimement l'importance de ces échanges au cours de chaque phase de la gestion de l'ordre public et, en particulier, lors de la concertation préalable à la mise en œuvre du maintien de l'ordre. Ce dialogue souvent informel permet d'identifier les interlocuteurs et d'évaluer les risques. Ces échanges pourraient même ne pas se limiter aux organisateurs mais inclure d'autres acteurs concernés tels que l'autorité judiciaire, les élus locaux, les associations de riverains ou de commerçants.

La culture du « *maintien de l'ordre négocié* »¹⁰⁴ favorise une gestion démocratique et apaisée des foules et permet d'apporter, comme l'a souligné la Ligue des droits de l'Homme dans son audition, « *une réponse de confiance collective* ».

La conciliation de l'exercice des libertés publiques et du respect de l'Etat de droit, doit conduire les autorités et les participants à une coopération renforcée. Comme l'a relevé la commission d'enquête parlementaire, un rôle de médiation pourrait être confié à des unités spécialisées et déconcentrées dans l'objectif d'une meilleure connaissance mutuelle des parties¹⁰⁵.

Des agents de liaison relevant de la préfecture de police sont présents pendant les manifestations et informent les organisateurs sur les opérations. Cette pratique reste toutefois insuffisante en termes de concertation et de dialogue.

L'information des acteurs du maintien de l'ordre, manifestants et forces de l'ordre, doit également être renforcée pendant le déroulement des opérations et au plus près du terrain.

L'information des participants aux manifestations doit être développée et placée, avec la concertation, au centre du dispositif du maintien de l'ordre. Face à l'exigence de transparence de la vie publique, les opérations de maintien de l'ordre doivent en effet donner lieu à une meilleure information du public et à des actions d'explication, en amont

¹⁰⁴ Annexe sur les éléments comparatifs concernant la Belgique.

¹⁰⁵ Op.cit. Assemblée nationale, Rapport n°2794 de la quatorzième législature, pp114-117.

et au cours des manifestations, afin de rendre mieux compréhensible l'action des forces de l'ordre.

De même, il a été relevé que les agents chargés du maintien de l'ordre n'ont souvent que peu d'informations sur les manœuvres et les dispositifs dans lesquels ils interviennent. Il pourrait être utile à l'ensemble du dispositif d'améliorer la pédagogie à l'égard des forces de sécurité sur les actions du dispositif voire sur le contexte des manifestations et la nature des revendications comme évoqué dans le projet européen GODIAC¹⁰⁶.

b) Les techniques de communication

Pour répondre au sentiment de confusion et d'incompréhension des manifestants à l'encontre de la gestion du maintien de l'ordre, il est nécessaire de « *rechercher des processus modernes de communication et d'échange qui peuvent n'être pas moins efficaces pour réguler les manifestations et préserver l'ordre républicain* »¹⁰⁷.

Aujourd'hui, la communication du maintien de l'ordre repose essentiellement sur le régime des sommations¹⁰⁸ qui visent à prévenir de l'imminence de l'engagement de la force pour dissiper un attroupement¹⁰⁹. L'emploi de la force est autorisé après la dernière sommation et dès lors que les participants à l'attroupement ne se dispersent pas selon les circonstances appréciées par l'autorité civile. Cependant, outre des divergences d'interprétation du cadre légal, les sommations ne sont pas connues des citoyens et les moyens de communication utilisés (porte-voix, fusées rouges) ne sont pas compréhensibles.

Le dispositif des sommations doit donc être modifié pour être audible et compréhensible, d'autant que le refus de dispersion après sommations constitue un délit. Le traditionnel porte-voix pourrait être complété par des véhicules « *public adress* » équipés de haut-parleurs et de panneaux à messages variables pouvant expliciter les sommations et les

¹⁰⁶ Op.cit. GODIAC (*GOod Practice for DIAlogue and Communication as Strategic Principles for Policing Political Manifestations in Europe*).

¹⁰⁷ Op.cit. Assemblée nationale, Rapport n° 2794 de la quatorzième législature, p105.

¹⁰⁸ L'article L211-9 du code de la sécurité intérieure dispose ainsi que : « *Pour l'application de l'article L.211-9, l'autorité habilitée à procéder aux sommations avant de disperser un attroupement par la force : 1° Annonce sa présence en énonçant par haut-parleur les mots : " Obéissance à la loi. Dispersez-vous " ; 2° Procède à une première sommation en énonçant par haut-parleur les mots : " Première sommation : on va faire usage de la force " ;*

3° Procède à une deuxième et dernière sommation en énonçant par haut-parleur les mots : " Dernière sommation : on va faire usage de la force. "

Si l'utilisation du haut-parleur est impossible ou manifestement inopérante, chaque annonce ou sommation peut être remplacée ou complétée par le lancement d'une fusée rouge.

Toutefois, si, pour disperser l'attroupement par la force, il doit être fait usage des armes mentionnées à l'article R211-16, la dernière sommation ou, le cas échéant, le lancement de fusée qui la remplace ou la complète doivent être réitérés ».

¹⁰⁹ L'article 431-3 du code pénal consacre un fait justificatif légal spécifique pour l'emploi de la force lors d'une opération de maintien de l'ordre puisqu'il prévoit que « *constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public.*

Un attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser restées sans effet adressées dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure ».

manœuvres. En outre, des chaînes de messages électroniques communiquées à l'ensemble des téléphones mobiles sur une zone donnée pourraient également être envisagées. Des réflexions sur ce point seraient actuellement examinées au sein des forces de l'ordre.

Les nouvelles technologies de l'information pourraient également être un outil dans la gestion du maintien de l'ordre. Des messages SMS, qui signalent des incidents ou diffusent des images, sont adressés à certains médias par le service communication de la préfecture de police. Cette pratique reste toutefois insuffisante et la stratégie d'information et de communication devrait être revue pour intégrer des données institutionnelles et opérationnelles y compris par un recours aux réseaux sociaux.

Par ailleurs, l'équipement lourd, du style « *robocop* », des agents chargés du maintien de l'ordre semble contribuer à une certaine déshumanisation des forces chargées du maintien de l'ordre. Si cet équipement vise à protéger les personnels, comme le souligne l'ACAT¹¹⁰, il donne un message d'hostilité peu favorable au dialogue. Le recours à l'équipement lourd pour les personnels devrait être plus progressif dans les opérations de maintien de l'ordre et à tout le moins ne devrait pas être systématique.

Enfin, le positionnement et la visibilité des forces de l'ordre dans le cadre des manifestations constituent également un aspect de la communication qui pourrait être amélioré. Selon les termes d'Olivier Cahn, chercheur, le choix d'une « *dissuasion discrète* », matérialisée par des forces de l'ordre positionnées à proximité de la manifestation, mais peu visibles par les participants, est moins anxiogène qu'une présence rapprochée. Cette approche a notamment été mise en œuvre par la préfecture de police de Paris à l'occasion des manifestations de l'automne 2017.

RECOMMANDATION n°8

Le Défenseur des droits préconise de revoir les modalités d'information sur l'engagement de la force dans les opérations de maintien de l'ordre et, en particulier, de moderniser le régime des sommations.

Plus généralement, il recommande de renforcer la communication et le dialogue dans la gestion de l'ordre public, avant et pendant le déroulement des manifestations, afin notamment de rendre plus compréhensible l'action des forces de sécurité et de favoriser la concertation.

¹¹⁰ ACAT, Note d'analyse sur les pratiques et conséquences du maintien de l'ordre en France : « *Des forces de l'ordre surarmées et suréquipées donnent le sentiment d'une hostilité guerrière aux manifestants et contribuent à dégrader la relation police population* ».

En Allemagne, la gestion de l'ordre public s'articule autour de la communication avec les organisateurs. La police dispose de moyens de communication importants et a fréquemment recours à la presse ou aux media sociaux.

En Belgique, la gestion « *négociée* » de l'espace public implique une priorité donnée au dialogue et à la coordination. Cette approche « *contribue à accroître la confiance mutuelle, à maintenir le seuil de frustration à un niveau bas et à influencer positivement la (perception de la) légitimité des mesures prises* ».

Au Royaume-Uni, la communication et le dialogue sont une priorité dans la gestion de l'ordre public. Les médias sont largement utilisés pour expliciter l'action des forces de sécurité en amont et pendant la manifestation et des officiers de liaison, *protestor liaison officers*, sont chargés de l'information et de la négociation.

* *
*

ANNEXES au RAPPORT

Etabli par

Jacques TOUBON

Défenseur des droits

LISTE DES ANNEXES

<u>ANNEXE 1. LISTE DES RECOMMANDATIONS</u>	2
<u>ANNEXE 2. ELEMENTS COMPARATIFS DE LA GESTION DE L'ORDRE PUBLIC EN ALLEMAGNE, BELGIQUE ET ROYAUME-UNI</u>	4
<u>ANNEXE 3. LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</u>	12
<u>ANNEXE 4. LETTRE DE MISSION</u>	15
<u>ANNEXE 5. REPONSE DU DEFENSEUR DES DROITS A LA DEMANDE DE MISSION</u>	16
<u>ANNEXE 6. ABREVIATIONS</u>	17
<u>ANNEXE 7. CONTRIBUTION ECRITE DE LA CNCDH</u>	19
<u>ANNEXE 8. CONTRIBUTION ECRITE DE L'ACAT</u>	35
<u>ANNEXE 9. BIBLIOGRAPHIE</u>	46

ANNEXE 1. LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 :

Les disparités et les insuffisances constatées dans la formation de certaines unités intervenant dans les opérations de maintien de l'ordre nécessitent de renforcer la formation initiale et continue pour l'ensemble des unités chargées du maintien de l'ordre et d'en garantir l'effectivité.

Recommandation n°2 :

Au regard des réclamations liées à l'usage du LBD 40x46 dans le cadre du maintien de l'ordre, de sa dangerosité et des risques disproportionnés qu'il fait courir dans le contexte des manifestations, le Défenseur des droits recommande d'interdire l'usage des lanceurs de balle de défense dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, quelle que soit l'unité susceptible d'intervenir.

Recommandation n°3 :

Le recours aux armes de force intermédiaire dans les opérations de maintien de l'ordre soulève des problématiques récurrentes liées à la gravité des blessures qu'elles occasionnent et au manque de transparence dans leurs conditions d'utilisation. Le Défenseur des droits recommande qu'une étude sur l'usage des armes de force intermédiaire, autres que les lanceurs de balles de défense, dans la gestion de l'ordre public, soit réalisée sous son égide.

Recommandation n°4 :

Le Défenseur des droits recommande que la mise en œuvre des contrôles d'identité dans le cadre des manifestations soit réalisée dans le respect des libertés individuelles et dans des conditions conformes aux règles déontologiques. Les contrôles doivent être strictement encadrés et justifiés par des motifs précis et explicités aux personnes contrôlées. En outre, un dispositif permettant la traçabilité des contrôles d'identité doit être élaboré.

Le Défenseur des droits recommande, par ailleurs, qu'il soit mis fin à la pratique des contrôles d'identité délocalisés qui ne reposent sur aucune base légale.

Recommandation n°5 :

Le cadre juridique du recours aux fouilles et filtrages à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre doit être clarifié en distinguant les mesures prises à des fins judiciaires de celles prises à des fins administratives.

Recommandation n°6 :

Le Défenseur des droits recommande que la technique de l'encagement, mesure privative de liberté ne reposant sur aucune base légale, soit strictement définie par un cadre légal dans la mesure où le recours à cette technique apparaîtrait indispensable face à certains types de manifestants.

Recommandation n°7 :

Le Défenseur des droits préconise de recentrer le maintien de l'ordre sur la mission de police administrative de prévention et d'encadrement de l'exercice du droit de manifester dans une approche d'apaisement et de protection des libertés individuelles.

Dans la perspective de ces nouvelles orientations, le Défenseur des droits poursuivra avec l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et la Justice (INHESJ) une recherche sur la stratégie de « désescalade » mise en œuvre dans certains pays européens et susceptible de contribuer à une amélioration des relations police-population.

Recommandation n°8 :

Le Défenseur des droits préconise de revoir les modalités d'information sur l'engagement de la force dans les opérations de maintien de l'ordre et, en particulier, de moderniser le régime des sommations.

Plus généralement, il recommande de renforcer la communication et le dialogue dans la gestion de l'ordre public, avant et pendant le déroulement des manifestations, afin notamment de rendre plus compréhensible l'action des forces de sécurité et de favoriser la concertation.

ANNEXE 2. ELEMENTS COMPARATIFS DE LA GESTION DE L'ORDRE PUBLIC EN ALLEMAGNE, BELGIQUE ET ROYAUME-UNI

Quelques éléments saillants de l'organisation et des méthodes de gestion du maintien de l'ordre seront développées pour trois pays européens : l'Allemagne, la Belgique et le Royaume-Uni. Les données comparatives présentées dans ce rapport reposent essentiellement sur les informations que le Défenseur des droits a eu l'occasion de recueillir à l'occasion de ses déplacements et de ses échanges avec des partenaires étrangers mais aussi sur les éléments communiqués par la direction internationale du ministère de l'Intérieur.

Depuis une vingtaine d'années, plusieurs Etats européens, et en particulier l'Allemagne, la Belgique et le Royaume-Uni ont conduit des réformes en matière de maintien de l'ordre inspirés du modèle dit KFCD (*Knowledge, Facilitation, Communication, Differentiation*) et du projet GODIAC¹ reposant sur les principes suivants :

- une analyse des logiques des foules fondées sur les réactions des manifestants suscitées par une présence hostile, réelle ou perçue comme telle, qui entraîne la formation d'un bloc prêt à affronter collectivement le « danger » perçu. L'objectif est donc d'éviter la constitution de groupes formés par solidarité contre les forces de sécurité par l'action de la police² ;
- la facilitation et l'accompagnement des manifestations ;
- la négociation constante avec l'adversaire et le développement de la communication avant pendant et après la manifestation ;
- le contrôle par la mise à distance ;
- la différenciation et le ciblage des interventions de rétablissement de l'ordre à partir d'une typologie explicite des groupes de manifestants.

A. Allemagne : une doctrine caractérisée par la notion de « désescalade » et la priorité donnée à la communication

En Allemagne, la gestion du maintien de l'ordre repose sur une volonté des autorités publiques d'éviter les comportements non maîtrisés de la part des forces de sécurité.

1. Cadre d'intervention

En Allemagne, la liberté de réunion est garantie par l'article 8 de la Loi fondamentale. Chaque *Land* dispose d'une loi spécifique en matière de manifestations, mais celle-ci est encadrée par la Loi fondamentale et par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale. Si toute manifestation doit être déclarée pour bénéficier des garanties constitutionnelles, elle ne peut être interdite que dans des circonstances très exceptionnelles et dûment motivées.

Depuis les années 1990, la police allemande a été orientée par les politiques publiques de sécurité successives vers des tâches de médiation et de communication. Cette évolution fait suite à une

¹ Projet GODIAC (*GOod Practice for DIAlogue and Communication as Strategic Principles for Policing Political Manifestations in Europe*), cf. Rapport p. 46.

² Cf. Cette approche est mise en évidence en 2006, lors d'une conférence du CEPOL (Police sciences Conférence).

décision de la Cour constitutionnelle de 1985³ qui mentionne pour les fonctionnaires de police, un devoir de coopérer et de communiquer. Cet arrêt donne aux policiers un cadre d'intervention reposant notamment sur une obligation de différencier, d'écoute de toutes les parties et d'appréciation de la nécessité de « désescalade ». La notion de « *désescalade* » signifie dans la doctrine allemande la « *neutralisation des conflits par le biais de médiations et d'arrangements à l'amiable, tout en évitant le recours à l'interpellation et au dépôt de plainte* »⁴. Les policiers travaillent également à partir de la notion de « *entre les groupes de manifestants* », en particulier ceux respectant la loi et les autres. Dans le cas où l'interpellation est inévitable, elle doit éviter les effets de solidarisation de la foule avec les personnes interpellées. La police de Berlin et la municipalité ont largement promu cette doctrine à partir des années 2000.

a) Organisation

Deux forces de police sont amenées à intervenir lors de manifestations publiques. La police de chaque *Land* concerné met en œuvre l'organisation de la gestion de la manifestation ainsi que la stratégie de communication de ses forces de police. En cas de manifestation importante, les *länder* peuvent recourir aux effectifs d'autres *länder* et/ou aux forces mobiles de la police fédérale.

La doctrine allemande est définie dans le cadre de la conférence inter-*länder* des ministères de l'Intérieur (IMK). La responsabilité du pilotage des opérations en lien avec les manifestations relève d'officiers de haut rang.

Sur un plan opérationnel, la police est visible. Elle n'est pas positionnée dans des rues adjacentes, comme cela peut être le cas en Belgique. Elle encadre le cortège avec des forces mobiles et des forces de police dédiées à la communication (identifiables notamment à Berlin par des chasubles jaunes). Les camions, également visibles, suivent le cortège. Des piquets de force, - 6 policiers casques à la ceinture-, sont tantôt le long d'un mur, tantôt à un point de passage. Ils se positionnent en ligne avec une protection de part et d'autre, face à la foule – ce qui peut donner un sentiment d'étouffement aux manifestants. Certains policiers sont intégrés à la manifestation et au contact des manifestants. Les canons à eau, utilisés en cas de recrudescence de la violence et après sommations, sont placés à distance.

b) Séparation et encagement

Pour éviter la constitution de groupes formés par solidarisation contre les forces de sécurité, la police berlinoise utilise des stratégies qui doivent permettre l'interpellation d'individus par des équipes légères d'intervention.

Dans le cas où les forces de sécurité sont confrontées à des groupes ayant des comportements violents, si elles décident d'intervenir, elles doivent en informer en amont les autres manifestants. Les informations sont diffusées par des hauts parleurs placés sur des véhicules mais aussi par twitter, en temps réel, et expliquent les manœuvres de la police y compris celles en réaction à un débordement.

³ La décision *Brokdorf* est une décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 14 mai 1985. Elle a été prononcée à la suite d'une interdiction illégale de manifestation contre la construction de la centrale nucléaire de Brokdorf (Schleswig-Holstein).

⁴ Jérémie GAUTHIER, « Origines contrôlées. Police et minorités en France et en Allemagne », *Sociétés contemporaines*, vol. 97, no. 1, 2015, pp. 119.

La méthode privilégiée est l'intervention dans la foule pour séparer le groupe, puis de procéder à des contrôles d'identité. Il s'agit d'une tactique de séparation qui trouve son origine dans la jurisprudence Brokdorf qui précise que la police doit différencier les manifestants en fonction de leur comportement violent ou pacifique. Une interpellation durant la manifestation se fait en présence d'équipes de procureurs mobiles. Ces méthodes sont décrites comme un moyen de réduire les agressions contre les fonctionnaires de police, notamment par des sociologues qui soulignent que « *prélever dans une foule un individu réputé violent (...) permet de l'empêcher de nuire* » et évite « *le retournement de la foule et sa solidarisation avec les éléments les plus radicaux*⁵ ».

En Allemagne, **l'encagement** (« Polzeikessel » ou « Einkesselung », « Kettling » en anglais) est un dispositif controversé mais, selon les informations recueillies, autorisé par les textes en présence de manifestants très violents. Il en existe deux variantes :

- d'une part, l'accompagnement encerclé d'un groupe de personnes de sorte que les participants ne puissent quitter la manifestation ;
- d'autre part, l'encerclement stationnaire dans le but d'effectuer des interpellations, légal uniquement après dissolution d'une manifestation⁶ et si des manifestants sont soupçonnés d'avoir commis des infractions ou s'ils s'apprêtent à en commettre, ou s'il existe des présomptions d'atteintes graves à des biens protégés.

Les polices allemandes font usage de ces techniques lorsque les manifestations sont présumées dangereuses. Les tribunaux s'accordent sur le fait qu'une forme hermétique d'encagement est assimilable à une rétention policière.

Les policiers peuvent également attendre la fin de la manifestation pour arrêter une personne, y compris sur le chemin de retour à son domicile, afin d'éviter les effets de solidarisation. Cette méthode fonctionne si les policiers disposent de preuves. A cette fin, des fonctionnaires de police sont équipés de caméras, collectent des informations, et constituent des dossiers transmis en urgence à la justice.

c) Armes et équipements

Les grenades offensives ont progressivement été abandonnées en Allemagne après les manifestations violentes des années 1970 et 1980. Les lanceurs de balles de défense ne sont pas non plus utilisés. Les armes les plus utilisées sont : le bâton de protection et le bâton de défense ; les conteneurs de gaz de défense OC⁷, individuels ou collectifs; les canons à eau par jets simples ou étendus ; accessoirement, des équipes cynophiles ou équestres.

Une expérimentation est en cours en Allemagne sur le port de caméras par les forces de sécurité. A l'heure actuelle, 70% des policiers souhaitent être équipés de caméras, qu'ils considèrent comme un atout pour leur défense en cas de mise en cause de leur responsabilité.

⁵ Op.cit. Jérémie GAUTHIER, « Origines contrôlées. Police et minorités en France et en Allemagne », p. 119.

⁶ BVerfG NVwZ 2007, 1180, 1182; Krueger/van der Schoot, NordÖR 2007, 275-276.

⁷ Les bombes lacrymogènes TW 1000 Pepper OC contiennent **de** l'extrait naturel de piment (OC : oléorésine de Capsicum), souvent confondu avec le poivre, d'où l'appellation "gaz poivre". Ce principe actif est extrait des piments les plus forts et provoque une irritation immédiate des yeux et du système respiratoire, ce qui neutralise tout agresseur.

2. Une priorité donnée à la communication

Lors de grandes manifestations, la police prend contact avec l'organisateur de la manifestation et maintient ce contact tout au long de l'évènement. Pour les autorités de sécurité allemandes, il faut communiquer en permanence avec les manifestants pacifiques. Les policiers agissent donc comme des « *problem solvers* », des « *policiers bavards* » dont « *le verbe est la première arme pour faire respecter la loi* »⁸.

Pendant le déroulement des manifestations, les manœuvres policières doivent être comprises et perçues par les manifestants comme légitimes. « *Dans cette optique un élément matériel important est l'usage de véhicules dotés de haut-parleurs ou encore la disposition d'écrans LED géants pour informer la foule, notamment lors des phases critiques de dispersion* »⁹. La police communique fréquemment par des conférences de presse et les media sociaux.

3. La formation et la culture professionnelle

La formation des policiers s'effectue au niveau des Länder. Les policiers intègrent les corps de police puis y font leur scolarité, d'une durée de 2 ans et demi à trois ans. Les enseignements pratiques et théoriques intègrent notamment du droit, de la déontologie et des méthodes qui reposent sur le dialogue et la désescalade¹⁰.

Il faut noter que cette doctrine « allemande » n'est pas appliquée de façon homogène sur le territoire et présente des spécificités locales importantes. Ainsi, selon le sociologue Fabien Jobard « *lors du sommet du G20 de Hambourg, début juillet 2017, à l'inverse de la plupart des autres polices du pays, la police de Hambourg a conservé une application à la lettre du principe de légalité* » et interpellé quelques dizaines de manifestants en tête du cortège puis, au vu des désordres qui s'en sont suivis, décidé de disperser la manifestation¹¹.

Selon les informations communiquées à la mission, les agressions à l'encontre de policiers augmentent sensiblement depuis quelques années en Allemagne et la police y est davantage critiquée mais son image reste relativement positive dans l'opinion publique. Pour la population, les contrôles du juge constitutionnel et des Parlements tant régionaux que fédéral garantissent la qualité de l'action de la police et maintiennent la confiance dans l'institution.

⁸ Selon les propos de Karl-Heinz Schenk, superintendant des forces mobiles fédérales, lors de la rencontre avec le Défenseur des droits le 8 mars 2017 à Berlin.

⁹ *Op. cit.* « *Un splendide isolement, les politiques françaises de maintien de l'ordre* », p. 5.

¹⁰ Selon Fabien JOBARD, lors de la rencontre avec la mission du Défenseur des droits le 7 mars 2017 à Berlin.

¹¹ Olivier FILLIEULE & Fabien JOBARD, « *Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre* », 23 novembre 2017, version révisée et actualisée d'une première publication sur le site de La Vie des Idées du 24 mai 2016.

B. Belgique : Une gestion négociée de l'espace public par des forces de police intégrées

En Belgique, le cadre de gestion des manifestations publiques a connu des évolutions déterminantes à partir du début des années 1990, notamment avec le « *Plan de Pentecôte* » du 5 juin 1990¹² qui prévoit notamment la coordination des forces de sécurité et la mise en place d'un organe de contrôle de la déontologie policière, le Comité P. La priorité des nouvelles pratiques est donnée au dialogue et à la désescalade.

1. Cadre d'intervention

Suite à une commission d'enquête parlementaire mise en place pour examiner les éventuels dysfonctionnements d'une enquête relative à des enlèvements d'enfants, les services de police existants - gendarmerie, police judiciaire et polices communales - ont été supprimés et remplacés par un service de police structuré à deux niveaux : la police fédérale et la police locale.

Suite aux recommandations du Comité P, deux circulaires ont été prises. La circulaire CP4 du 11 mai 2011 portant sur la gestion négociée de l'espace public pour la police intégrée, structurée à deux niveaux et la circulaire ministérielle OOP 41 du 31 mars 2014 concernant la gestion négociée de l'espace public.

Comme en Allemagne, la doctrine de la désescalade est prévue par les textes et enseignée de façon pratique dans les formations : *"La désescalade renvoie à une situation d'interaction lors de laquelle l'explosion de violence est imminente mais où l'on tente au maximum de l'éviter par le biais de la négociation et de compromis. Si cela ne fonctionne pas, on procède alors à la régulation et, si nécessaire, à la répression."*¹³

a) Autorités chargées du maintien de l'ordre

« Les autorités en charge de la police administrative générale sont le bourgmestre, le commissaire d'arrondissement, le gouverneur de province, et le ministre de l'Intérieur »¹⁴. Le bourgmestre a autorité sur la police locale et peut décider du moment auquel elle doit intervenir en matière de police administrative. Le bourgmestre peut également, en cas de besoin, requérir d'autres polices locales, la police fédérale et les forces armées.

Le bourgmestre répond de la mise en œuvre locale du maintien de l'ordre auprès de ses électeurs. La prise en compte de la politique locale est ainsi un facteur non négligeable dans les orientations et décisions prises lors d'une manifestation publique.

b) Armes et équipements

Les autorités disposent de canons à eau qui sont initialement positionnés de manière discrète mais dont l'emploi peut être plus visible en fonction du déroulement de la manifestation du fait de leur

¹² La Belgique disposait de plusieurs services de police : deux corps centralisés avec des composantes déconcentrées, à savoir la police judiciaire près des parquets et la gendarmerie, ainsi qu'au niveau local (au sein de chaque commune), des polices communales. Après une période où se sont succédées plusieurs crises (notamment à la suite du drame du Heysel en 1985, des tueries du Brabant et des attentats commis par les cellules communistes combattantes) ayant révélé des dysfonctionnements au sein du système judiciaire et des forces de sécurité, ce nouveau plan du gouvernement visant à développer une politique intégrée en matière de police et de sécurité est mis en place.

¹³ Circ. CP4, Belgique.

¹⁴ Circ. OOP 41, Belgique.

dimension dissuasive. Les sprays collectifs (spray au poivre naturel OC ou spray lacrymogène CS), ont une utilisation limitée aux situations de violences collectives graves, de légitime défense et sur ordre des officiers de police administrative. Egalement, les forces de l'ordre peuvent avoir recours à des grenades lacrymogènes, à des équipes de maitres-chiens utilisées de façon préventive ou dissuasive et à des agents de la police à cheval.

En août 2016, à la suite de débats sur l'opportunité d'utiliser des armes à caractère non léthal lors de manifestations publiques, un groupe de réflexion composé de praticiens de la police fédérale, de la police locale et de l'Académie nationale de police belge, a produit un rapport intitulé « *Moins d'armes létales* » qui conclut que l'usage d'armes de type flash Ball, lanceur de balle de défense, Taser, FN 303 est « *difficile à concilier avec les principes de gestion générale et socialement inacceptable dans le contexte actuel* ».

Des représentants des forces de sécurité belges ont indiqué à la mission que la concertation exige du temps et que, l'intervention devant être différée le plus longtemps possible, les seuils de tolérance initialement définis par l'autorité administrative peuvent être dépassés.

Lors des interventions, le seuil de tolérance de l'autorité judiciaire impliquée dans le commandement intégré via un substitut du procureur du Roi est également pris en compte dans le cadre de la commission d'infractions.

2. La spécificité de la doctrine belge : concertation et coordination

La gestion négociée de l'espace public présuppose que « *le dialogue et la concertation entre les différents acteurs démarrent le plus tôt possible pour se terminer lorsque tous les enseignements sont tirés. Cette approche basée sur le dialogue doit contribuer à accroître la confiance mutuelle, à maintenir le seuil de frustration à un niveau bas, à influencer positivement la perception de la légitimité des mesures prises et de la gestion intégrée et multidisciplinaire d'un événement* »¹⁵.

La gestion négociée se traduit notamment par l'instauration de réunions de coordination et la mise en place d'un commandement multidisciplinaire.

La gestion de l'information ne se fait plus uniquement à partir d'un système d'information policier vertical et fermé. Les autorités belges ont établi un *formulaire unique et multidisciplinaire d'information*, complété par l'organisateur d'un événement et par les différents acteurs concernés (pompiers, aide médicale, services communaux, etc.) ainsi que par les contacts au sein de la société civile.

En matière de communication, le chef de corps de la police locale ou le directeur coordinateur de la police fédérale, « *Gold Commander*¹⁶ », peut désigner dès le début d'une manifestation un « médiateur », point de contact policier identifié et connu des organisateurs.

Les « *dispositifs d'intervention constitués classiques (...) sont mis en place le plus discrètement possible* »¹⁷. L'accent « *visible* » est mis sur les dispositifs et acteurs qui vont permettre l'interaction

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ A l'échelle européenne, en matière d'encadrement des manifestations, le rapport du projet GODIAC reprend les termes définissant les rôles des différents niveaux de responsabilité au sein des forces de sécurité : Gold commander (en charge de la stratégie), Silver commander (en charge des modalités opérationnelles), Bronze commander (en charge des questions tactiques), cf. Rapport GODIAC, *The Anthology*, 2013.

¹⁷ Selon les forces de sécurité belges, rencontrées par la mission à Bruxelles le 30 octobre 2017.

avec les manifestants, en particulier officiers de communication, de liaison, points de contact, *spotters* (observateurs), etc. privilégiant l'interaction et l'approche individuelle ciblée.

3. La formation

La formation des policiers de terrain est d'un an après le baccalauréat. Les personnels appelés à intervenir dans le cadre de la gestion d'événements suivent des formations complémentaires ainsi qu'un recyclage annuel. Les officiers de police qui assurent la direction et la coordination de missions de police ou leurs directeurs opérationnels ont en général suivi un cycle de formation spécifique.

C. Royaume-Uni : Une dimension centrale accordée à la « police of Citizens »

Le Royaume-Uni a également connu une évolution de sa doctrine de maintien de l'ordre à partir de la fin des années 2000. En effet, en 2009, la gestion des manifestations lors de la réunion du G20 à Londres et l'utilisation du très controversé « *kettling* » ont soulevé un mouvement important de protestation et donné lieu à un rapport du Home Office. Ce rapport formulait différentes recommandations, parmi lesquelles la nécessité de faciliter le « *dialogue policing* » et de former davantage les policiers aux conditions de l'encagement.

1. Cadre d'intervention

Le cadre légal de mise en œuvre du maintien de l'ordre est prévu par le *Collège des forces de police* (*College of Policing*) lequel définit les modalités d'intervention. Il n'existe pas de forces dédiées au maintien de l'ordre. En cas de manifestations, les policiers « *traditionnels* » sont regroupés au sein de chaque force de police locale dans des unités de soutien (Police support Unit ou PSU) qui agissent en renfort des effectifs de police déjà déployés sur le territoire. En revanche, les commandants qui gèrent les manifestations doivent être formés et accrédités en matière de maintien de l'ordre.

La police intervient traditionnellement *a posteriori* en réponse aux infractions de casseurs avec la diffusion sur les réseaux sociaux d'informations et de photographies pour les localiser. Ces faits donnent souvent lieu à des peines lourdes et largement médiatisées.

Les armes et matériel autorisés sont le canon à eau, le bâton de défense, les grenades fumigènes (à des fins tactiques, désengagement ou renforcement des effectifs), les diffuseurs lacrymogènes. En termes d'équipement, les policiers sont notamment dotés de boucliers de protection. Il existe un usage croissant de drones qui permettent de compléter les informations sur le déroulement de la manifestation.

2. Une pratique encadrée de l'encagement

L'utilisation de l'encagement (*containment* ou « *kettling* ») par la police britannique comme mesure de maintien de l'ordre est encadrée. Plusieurs arrêts ont précisé les conditions d'utilisation de cette technique.

Les outils de formation de la police britannique intègrent précisément la jurisprudence de la CEDH sur ce point¹⁸. Ces techniques ne doivent être utilisées qu'en dernier recours et uniquement sur ordre.

¹⁸ Austin c. Royaume-Uni, 15 mars 2012, §§ 57 et 60.

Au Royaume-Uni les arrêts *Joseph Wright v Commissionaire of Police of the Metropolis* du 11 septembre 2013 de la High court ainsi que l'arrêt *Mengheshha v Commissionner of police of the Metropolis* du 18 juin 2013 de la Cour administrative ont validé le principe du « *test tripartite* ». L'engagement peut être mis en œuvre dès lors que trois conditions sont réunies : le jugement raisonnable de l'imminence d'une violation de la paix, la nécessité des mesures prises et leur proportionnalité. Le *Guide du maintien de la paix de 2010* de la National Policing Improvement Agency (NPIA)¹⁹, précise également la nécessité d'une communication avec les manifestants, d'une durée raisonnable et justifiée, d'une différenciation dans le traitement des personnes contenues et le respect des exigences élémentaires au bien être des personnes (nourriture, hygiène, premiers secours, etc.)

3. Une priorité donnée à la communication et au dialogue

Dans la gestion du maintien de l'ordre, la communication et le dialogue sont des priorités pour les autorités britanniques. Les policiers doivent être identifiables et la communication doit rester permanente. Ainsi, des messages clairs, sans équivoque doivent être préparés, puis diffusés en direct sur les réseaux sociaux et sur de grands écrans visibles du public. Les personnels de police doivent être renseignés sur l'ambiance, les lieux de tensions et la diffusion d'éventuelles rumeurs pour les contrôler. Les media traditionnels et les media sociaux sont largement utilisés pour expliquer l'action de la police en amont et pendant la manifestation.

L'accent est mis sur l'établissement d'une relation de confiance et d'une communication renforcée avec les organisateurs avant, pendant et après la manifestation. Ce dispositif permet aux forces de sécurité de préparer l'évènement, d'anticiper les risques de débordements et de négocier avec les manifestants.

En Angleterre et au Pays de Galles, la doctrine du maintien de l'ordre est une doctrine du « *maintien de la paix* ». Elle place la police « *au contact* » des manifestants, notamment par l'intermédiaire d'officiers de liaison, *protestor liaison officers*, positionnés au cœur du dispositif du maintien de l'ordre avec un rôle d'information, de négociation, de médiation et un recours régulier aux réseaux sociaux. En revanche, le renseignement ne fait pas partie de leurs missions qui est dévolu à d'autres unités spécifiques.

Pour nombre de forces de sécurité européennes, la communication tactique constitue aujourd'hui un dispositif central dans la gestion du maintien de l'ordre. Les exemples mentionnés des « *liaison officers* » au Royaume-Uni, mais également des « *Anti-konflikt Team* » en Allemagne, ne sont pas isolés et il existe dans plusieurs pays européens, des déclinaisons de ce dispositif : l'« *event police* » au Danemark, les « *peace units* » en Hollande, (...), le modèle dit des « *trois D* » (dialoguer, désamorcer, défendre) en Suisse romande et les *Special Police Tactics* (SPT) en Suède²⁰.

Ce modèle européen est promu et diffusé par des organisations telles que l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, et leurs organes respectifs de formation. Des programmes d'échanges ainsi que des *forums* se sont multipliés, qui permettent des transferts d'expertise. Cette approche, qui intègre une dimension théorique et pratique, et qui se nourrit d'exemples de manifestations *in concreto* a été conçue avec l'apport des travaux de chercheurs européens spécialisés sur la question du maintien de l'ordre.

¹⁹ Et auquel a participé l'Association des chefs de police à la suite du jugement rendu dans l'affaire Austin, sur les questions soulevées par le rapport du Comité des affaires intérieures (2009) portant sur la police des manifestations du G20 et les bonnes pratiques identifiées.

²⁰ Olivier FILLIEULE, Pascal VIOT, Gilles DESCLOUX. « Vers un modèle européen de gestion policière des foules protestataires ? », *Revue française de science politique*, 2016, 66, 2, p. 295-310.

ANNEXE 3. LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Pouria AMIRSHAHI

Ancien député

Eric BELLEUT

Directeur adjoint de la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC), Préfecture de police de Paris

Eric BERACASSAT

Photojournaliste - Agence Gamma Rapho, membre de l'association des journalistes de la sécurité

Céline BERTHON / Jérémie DUMONT

Secrétaire générale / Secrétaire national - Syndicat des commissaires de police

Michèle BIAGGI / Gabriel GAUDY

Secrétaire confédérale du syndicat Force Ouvrière / Secrétaire général

Camille BLANC / Nicolas KRAMEYER / Dominique CURIS

Présidente d'Amnesty International / Responsable du programme « Libertés publiques » / Chargée de plaider sur les libertés publiques

Colonel Stéphane BRAS

Commandant du Centre national de l'entraînement des forces de gendarmerie (Saint-Astier, Dordogne)

Olivier CAHN

Maître de conférences à l'Université de Cergy-Pontoise, chercheur rattaché au centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)

Général Thierry CAILLOZ

Général de brigade, sous-directeur de la défense de l'ordre public et de la protection de la direction des opérations et de l'emploi de la Direction générale de la gendarmerie nationale

David CHANTREUX / Patrice DE MOLY

Commissaire divisionnaire au cabinet de l'analyse, de la déontologie et de la règle à l'Inspection générale de la Police nationale / Adjoint au chef de l'unité de coordination des enquêtes

Patrick CHAUDET / Colonel Raphael GARREAU / Alain JEULAND / Colonel Lionel ROLLIN

Directeur départemental de la sécurité publique d'Ille-et-Vilaine et coordonnateur zonal ouest / Commandant en second du groupement de gendarmerie d'Ille-et-Vilaine / Directeur zonal adjoint des CRS ouest / Commandant du groupement de gendarmerie mobile de Rennes

Agnès CHAVANON

Directrice de cabinet du Préfet de la région Bretagne, Préfet de la zone de défense et de sécurité Ouest, préfet d'Ille-et-Vilaine

Colonel Michel COAT / Lieutenant-colonel Régis GUILBAUD / Jean-Michel LOPEZ / Laurent SINDIC

Commandant en second du groupement de gendarmerie d'Occitanie / Commandant du groupement de gendarmerie mobile d'Occitanie / Contrôleur général, Directeur départemental de la sécurité publique de Haute-Garonne / Commissaire divisionnaire, chef du service de sécurité et de proximité de Haute-Garonne

Pierre-Yves COUILLEAU

Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Toulouse

Maxence CREUSAT / Céline GRAMONT

Commissaire de police, membre de la cellule d'analyse stratégique et de prospective Synapse, Préfecture de police de Paris / Capitaine de police, membre de la cellule d'analyse stratégique et de prospective Synapse

Aline DAILLÈRE

Responsable des programmes France justice, police, prison – Associations des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT)

Christophe DELOIRE / Paul COPPIN

Secrétaire général de Reporters sans frontières / Responsable du pôle juridique

Michel DELPUECH

Préfet de police de Paris

David DUGUE / Laurent PAGNIER

Secrétaire confédéral de la Confédération Générale du Travail (CGT) / Secrétaire à la communication et à l'international de l'Union régionale d'Ile-de-France

Olivier FILLIEULE

Directeur de recherche au CNRS, professeur de sociologie politique à l'Institut d'études politiques, historiques et internationales de l'Université de Lausanne

Audrey GOUTARD

Journaliste - France 2

Bénédicte JEANNEROD / Lanna HOLLO / Omer MAS CAPITOLIN / Slim BEN ACHOUR

Directrice France de Human Rights Watch (HRW) / Porte parole d'Open Society Justice Initiative / Président de l'association Maison Communautaire pour un Développement Solidaire / Avocat

Fabien JOBARD

Chercheur – Directeur de recherches au CNRS, rattaché au Centre Marc Bloch de Berlin et au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)

Didier JOUBERT

Commissaire général, chargé de mission auprès du Directeur central de la sécurité publique

Philippe KLAYMAN

Directeur central des Compagnies Républicaines de Sécurité

Pascal LALLE

Directeur central de la sécurité publique

Stéphane LANTZ

Vice-président de l'association Mobilisation des policiers en colère

Christine LAZERGES / Ophélie MARREL

Présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) / Conseillère juridique, Commission nationale consultative des droits de l'Homme

Philippe LUTZ

Directeur central du recrutement et de la formation de la Police Nationale

Noël MAMERE

Ancien député, Président de la Commission d'enquête sur les missions et modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation

Françoise MATHE

Avocate, Présidente de la Commission des libertés publiques - Conseil National des Barreaux (CNB)

François MOLINS

Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Paris

Cédric MOREAU DE BELLAING

Maître de conférences à l'Ecole Normale Supérieure

Christian MOUHANNA

Directeur du centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), chargé de recherche au CNRS

Julia PASCUAL

Journaliste - Le Monde

Sandra PIZZO

Collectif Citoyens & Policiers

Pascal POPELIN

Ancien député, Rapporteur de la Commission d'enquête sur les missions et modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation

Général Didier QUENELLE / Général Ivan NOAILLES / Général André PETILLOT

Chef adjoint de l'inspection générale de la gendarmerie nationale / Commandant en second des Ecoles de la Gendarmerie / Chef de cabinet du Directeur général de la gendarmerie nationale

Frédéric ROSE

Directeur de cabinet du Préfet de Haute-Garonne

Malik SALEMKOUR / Dominique NOGUERES

Président d'honneur de la Ligue des droits de l'Homme / Vice-présidente

Elodie TUAILLON-HIBON

Avocate au Barreau de Paris, Membre du Syndicat des avocats de France

Anne WUILLEUMIER

Chargée de recherche à l'Institut national des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice (INHESJ)

ANNEXE 4. LETTRE DE MISSION

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

LE DÉFENSEUR DES DROITS
CABINET

ASSEMBLÉE NATIONALE

20 FEV. 2017

LE PRÉSIDENT

D. 14-2669

DÉFENSEUR DES DROITS
Service courrier
Reçu le

20 FEV. 2017

PARIS, LE

14 FEV. 2017

Monsieur le Défenseur des droits,

La question du maintien de l'ordre dans notre pays se révèle très sensible à un moment où la sécurité est menacée par des menées terroristes. Les forces de l'ordre sont très sollicitées et travaillent souvent dans des conditions difficiles.

Les efforts consentis par l'ensemble des personnels qui concourent à notre sécurité doivent être salués et soutenus, mais, pour autant, cette situation suppose qu'une attention particulière soit portée aux enjeux déontologiques qui s'attachent aux opérations de maintien de l'ordre.

MM. Pouria Amirshahi, député des Français établis hors de France, et Noël Mamère, député de la Gironde, vous ont saisi en 2016 au sujet de l'usage de *flash-balls* et de lanceurs de balles de défense. À cette occasion, vous aviez fait part de la nécessité d'une analyse plus globale à partir de faits avérés sur le comportement des forces de l'ordre lors de leurs interventions, au regard des règles de déontologie qui s'imposent à elles.

À cette fin, comme le proposent MM. Amirshahi et Mamère, et en application de l'article 32 de la loi organique du 29 mars 2011, je souhaiterais que vous puissiez mener une étude sur « les conséquences de la doctrine et de la pratique du maintien de l'ordre en France par les forces de l'ordre au regard des règles de déontologie qui s'imposent à elles ». Il me semblerait opportun qu'une telle étude intègre des comparaisons avec d'autres pays.

Je vous serais obligé de me faire part des conclusions qui seront les vôtres avant la fin de la présente législature afin que vos travaux puissent être mis à disposition des députés qui seront élus en juin prochain.

Je vous prie de croire, Monsieur le Défenseur des droits, à l'assurance de ma considération distinguée.



Claude BARTOLONE

Monsieur Jacques TOUBON
Défenseur des droits
7, rue Saint Florentin
75409 PARIS Cedex 08

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

ANNEXE 5. REPONSE DU DEFENSEUR DES DROITS A LA DEMANDE DE MISSION



JT/ndc

Le Défenseur

Paris, le 14 mars 2017

Monsieur le Président, 

Lorsque je suis venu vous remettre le rapport annuel d'activité pour 2016 du Défenseur des droits, le 9 mars courant, nous avons évoqué ensemble votre courrier du 14 février 2017 par lequel, en application de l'article 32 de la loi organique du 29 mars 2011, vous m'avez saisi en vue de « mener une enquête sur les conséquences de la doctrine et de la pratique du maintien de l'ordre en France par les forces de l'ordre au regard des règles de déontologie qui s'imposent à elles », suggérant en outre « qu'une telle étude intègre des comparaisons avec d'autres pays ». Je souhaite vous confirmer mes intentions telles que je vous en fais part.

Je considère, comme je vous l'indiquais, que cette démarche doit souscrire à trois impératifs.


D'une part, une telle étude ne saurait être menée sans la participation de l'ensemble des acteurs intéressés : élus locaux, responsables compétents de la police et de la gendarmeries nationales ainsi que ceux relevant de la Préfecture de police de Paris, syndicats de policiers, associations professionnelles, associations représentatives.

D'autre part, ces réflexions requièrent que des études ou enquêtes spécifiques puissent être conduites, notamment par des universitaires et des chercheurs, y compris à l'étranger.

Enfin, pour ces mêmes motifs, ce travail ne peut s'inscrire dans le calendrier de la fin de l'actuelle législature, au surplus dans un contexte d'affrontement électoral.

Je vous remercie d'avoir acquiescé à ces considérations et accepté que les résultats de l'enquête que vous m'avez demandé de conduire soient remis, le moment venu, à votre successeur. Je vais entreprendre dès maintenant les contacts nécessaires à la consultation de toutes les parties prenantes et ne manquerai pas de vous en tenir informé.

Veuillez croire, Monsieur le Président, en l'expression de mes sentiments les meilleurs.


Jacques TOUBON

Monsieur Claude BARTOLONE
Président
Assemblée nationale

Défenseur des droits - 3, place de Fontenay - 75334 Paris Cedex 07 - +33 (0)1 53 29 22 00 - www.defenseurdesdroits.fr

Les données nécessaires au traitement des courriers reçus par le Défenseur des droits sont enregistrées dans un fichier informatisé réservé à son usage exclusif pour l'accomplissement de ses missions. Vous pouvez exercer votre droit d'accès aux données vous concernant et, le faire notifier au Défenseur des droits ou au service de l'Administration générale.

ANNEXE 6. ABREVIATIONS

ACAT : Associations des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture

BAC : Brigade anti-criminalité

CEDH : Cour européenne des droits de l'Homme

CESDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'Homme

CNDS : Commission nationale de déontologie de la sécurité

CNEFG : Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie

COP21 : 21^{ème} Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques

CRS : Compagnie républicaine de sécurité

DCSP : Direction centrale de la sécurité publique

DDHC : Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen

DDSP : Directeur départemental de la sécurité publique

DGGN : Direction générale de la gendarmerie nationale

DGPN : Direction générale de la police nationale

DOPC : Direction de l'ordre public et de la circulation

DSPAP : Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne

EGM : Escadron de gendarmerie mobile

GLI : Grenade lacrymogène instantanée

GMD : Grenade à main de désencerclement

GODIAC : Good Practice for Dialogue and Communication

IGGN : Inspection générale de la gendarmerie nationale

IGPN : Inspection générale de la police nationale

INHESJ : Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice

OF : Grenade offensive

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

OSCE/BIDDH : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe / Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme

PIE : Pistolet à impulsion électrique

PSIG : Peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie

RIO : Référent identité opérationnelle

ANNEXE 7. CONTRIBUTION ECRITE DE LA CNCDH



Note audition de Madame Christine Lazerges devant le Défenseur des droits

Le 23 novembre 2017 à 15h30

Propos liminaires :

La notion même de maintien de l'ordre est complexe en ce que sa définition couvre un champ très vaste et qu'elle est encadrée par des textes disparates : code de la sécurité intérieure, code de procédure pénale, arrêtés préfectoraux, instructions internes, circulaires, textes européens...

Le ministère de l'intérieur définit assez largement les missions de maintien de l'ordre et y intègre¹ : le maintien de l'ordre public et son rétablissement si nécessaire, la surveillance et la protection des personnes et des biens, la lutte contre les violences urbaines, la lutte contre le terrorisme, et l'aide et l'assistance aux populations en cas de sinistres graves.

Le Conseil d'Etat affirme qu'en matière de police, « *la liberté est la règle et la restriction de police, l'exception* »². Si une mesure de police est prise, elle doit toujours être proportionnée et être mise en balance avec la protection de l'individu et le respect de ses droits.

Toutefois, il ressort de nombreux rapports³ et affaires judiciaires actuelles une tendance à une politique de maintien de l'ordre à vocation uniquement répressive et qui « oublie le côté libertés » ou en d'autres termes les libertés et droits fondamentaux.

Or, il ne faut pas oublier que la mission de la police est aussi de protéger les citoyens. La police est dotée d'une mission de service public et il est regrettable de voir que le volet sécuritaire prenne le dessus. Il est également très regrettable de constater que le droit à la sécurité « absorbe » le droit à la sûreté⁴.

Lorsqu'une opération de maintien de l'ordre a lieu, il faut toujours se demander où placer le curseur entre la sécurité et les droits fondamentaux des individus. La police est au cœur de cette problématique lorsqu'elle exerce ses prérogatives de maintien de l'ordre.

¹ Site de la police nationale : <https://www.lapolice.nationalerecrute.fr/Fiches-metiers/Policier-en-maintien-de-l-ordre>

² Commissaire du gouvernement Corneille dans les conclusions sous CE, 10 août 1917, *Baldy*, n°59855, Rec. 638.

³ Terra Nova, Rapport « *Police et population : pour des relations de confiance* » – 2 novembre 2016

⁴ Comme l'a constaté Mme Christine Lazerges dans l'ouvrage « *le code de la sécurité intérieure ; artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?* » de Marc Touillier, auquel elle a participé

Les politiques de lutte contre le terrorisme focalisées sur le soupçon contribuent à déliter le lien de confiance entre la police et les populations. C'est précisément le rétablissement de la légitimité et de la confiance que le public accorde aux forces de police qui va constituer une condition centrale de leur action⁵ et permettre des opérations de maintien de l'ordre respectueuses des droits fondamentaux.

Trois points vont être abordés :

- I. Etat des lieux des contrôles d'identité, mesures de police qui cristallisent les tensions au cours des opérations de maintien de l'ordre
- II. Les incidences de la loi du 3 avril 1955 et du 30 octobre 2017 sur le droit de manifester
- III. Les problématiques particulières soulevées par la loi sur la sécurité publique et certaines actions des forces de l'ordre qui peuvent apparaître comme contraires aux droits fondamentaux, notamment envers les personnes migrantes

I. Les contrôles d'identité

La CNCDH inclut dans le maintien de l'ordre les contrôles d'identité de police administrative, souvent discriminatoires et très attentatoires à la cohésion sociale.

- Voir l'avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires du 8 novembre 2016- JORF n°0054 du 4 mars 2017 texte n° 81

A. Etat des lieux rapide

- Si aucun dispositif ne permet en France de comptabiliser précisément le nombre de contrôles d'identité, il est incontestable que cette pratique – véritable « couteau suisse »⁶ de la police - affecte quotidiennement des milliers de personnes.
- Le contrôle d'identité n'est pas un acte anodin. Il peut aboutir à une mesure de privation de liberté en cas de refus de la personne d'obtempérer ou si elle n'a pas de document d'identité en sa possession (4h maximum - procédure dite de « vérification d'identité »).

→ Ainsi, ces pratiques peuvent porter atteinte à plusieurs principes fondamentaux : libre circulation, protection contre l'arbitraire, non-discrimination, protection de la vie privée, non-effectivité du droit au recours juridictionnel en cas d'abus en raison de l'absence de traçabilité, fait exceptionnel pour un acte relevant de la procédure pénale. Or les contrôles ne respectent pas systématiquement la double condition de nécessité (dans la mise en œuvre) et de proportionnalité (dans l'exécution).

⁵ erra Nova, Rapport « Police et population : pour des relations de confiance » – 2 novembre 2016

Selon l'expression du chercheur Sebastian Roché.

- Un ensemble convergent d'études a mis en évidence la surreprésentation des jeunes hommes issus des minorités visibles dans les contrôles de police⁷. Des expérimentations visant à recenser les contrôles conduites dans plusieurs pays européens ont pourtant montré que les « minorités visibles » n'étaient pas plus susceptibles que les autres d'être surprises en flagrant délit. Des témoignages recueillis par les acteurs associatifs font également état de violences policières au sens large au cours de l'interaction (propos humiliants et dégradants, recours injustifié aux fouilles ou palpations de sécurité, tutoiements, etc.), autant d'éléments qui expliquent pourquoi les pratiques de contrôle sont devenues en France un **abcès de fixation des tensions police-population**. Si ces incidents ne doivent pas faire oublier qu'une très grande majorité des contrôles d'identité se déroule dans le respect des droits et de la dignité des personnes, ils sont en valeur absolue loin d'être marginaux.
- ⇒ Les nombreux incidents dont les contrôles d'identité sont à l'origine indiquent que les efforts visant à encadrer ces pratiques doivent être renforcés pour préserver un équilibre entre la protection des droits et libertés et l'impératif de sécurité publique. **Le déni de ce problème par les pouvoirs publics contribue à alimenter la polémique et ne saurait constituer une réponse acceptable.** Il est aujourd'hui essentiel de dépassionner le débat pour rétablir une atmosphère de confiance entre la police et l'ensemble de la population.

B. Assurer une meilleure traçabilité des contrôles, prérequis

a) Une réforme inachevée

- Le port du matricule permet en théorie d'identifier l'agent mais en aucun cas de justifier du motif du contrôle, et encore moins des conditions dans lequel il s'est déroulé.
- Les caméras « piétons » et le fait de filmer les opérations de contrôles seraient de nature à apaiser le déroulement
- L'adoption du code de déontologie des forces de police et de gendarmerie en 2014. Si la codification de la palpation de sécurité dans l'article R.434-16 du code de la sécurité intérieure doit être saluée, les retours de terrain font état de manquements fréquents au code de déontologie qui ne respectent pas toutes la double condition de nécessité et de proportionnalité.

⁷ En d'autres termes, la décision de contrôler reposerait plus sur l'apparence d'une personne, sur ce qu'elle est ou paraît être, que sur son comportement.

b) Quel dispositif de traçabilité mettre en place ?

Deux points peuvent être rappelés :

- La CNCDH encourage les pouvoirs publics à envisager la mise en place du récépissé remis à l'usager contrôlé au moins à titre expérimental sur quelques sites pilotes en privilégiant le territoire des élus locaux disposés à faciliter et à accompagner une telle démarche (Paris, Lille, Dijon...).
- Plus généralement, les modalités techniques du dispositif de traçabilité à mettre en place doivent faire l'objet d'une réflexion approfondie. Des alternatives au récépissé utilisant les nouvelles technologies sont envisageables, sans que ces dernières ne constituent nécessairement une surcharge administrative trop importante pour les agents.

C. Nécessité de mieux encadrer les pratiques de contrôle et d'engager une réflexion plus globale sur les politiques de sécurité

Problème de fond : Les contrôles d'identité sont proportionnellement plus fréquents en France que dans d'autres pays européens, de même que le ciblage de certaines catégories de la population. Or les contrôles généralisés et discrétionnaires sont contre-productifs. Plusieurs enquêtes indiquent que la part des infractions détectées par ce biais est marginale. En outre, il ne faut pas négliger les répercussions négatives de la répétition et du ciblage des contrôles sur la construction de l'individu et, de manière plus générale, sur la fragilisation du lien social et de la confiance portée aux forces de sécurité ainsi qu'aux institutions de la République dans leur ensemble. En outre, la dégradation des relations entre les policiers et une fraction de leur public ne peut qu'affecter les conditions du travail policier, par nature particulièrement exposé au public et ainsi dépendant de la coopération des personnes.

Les révisions successives des articles 78-2 et suivants du CPP ont étendu les possibilités de recours au contrôle d'identité, conférant un pouvoir étendu au policier quant à l'opportunité de procéder ou non à un tel contrôle. Précisément, le cadre légal flou et étendu des contrôles d'identité confère *de facto* à l'agent de police une latitude importante dans la sélection des personnes à interpellier, créant un **risque d'arbitraire**. Si le policier ou le gendarme doit en théorie invoquer une présomption d'extranéité fondée sur l'aveu de l'intéressé ou sur d'autres éléments précis et objectifs pour procéder à un contrôle, la **jurisprudence peine à définir avec une clarté suffisante et à encadrer le pouvoir d'appréciation qui leur est accordé**.

A plusieurs reprises, la CNCDH a fait part de ses réserves sur l'extension considérable, réforme après réforme, des pouvoirs des forces de l'ordre à l'occasion de tels contrôles⁸.

⁸ avis du 17 mars 2016 sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, la CNCDH faisait état de son inquiétude sur la possible généralisation en pratique de « l'inspection visuelle et de « la fouille de bagages » auxquelles les forces de l'ordre peuvent procéder, sur réquisitions du procureur, dans le cadre d'une liste extrêmement large d'infractions (art. 78-2-2 modifié par ladite loi).

Voici ses principales recommandations :

- 1) **Elaborer un guide pratique sur la façon de conduire un contrôle** et précisant ce qui peut être considéré comme un indice objectivement vraisemblable pouvant fonder un contrôle dans chacun des cadres juridiques considéré, en se basant sur la jurisprudence

Il permettrait de définir un « standard de soupçon raisonnable » conformément à la recommandation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), dans le but de limiter le risque d'arbitraire, qui trouve son origine dans une définition extensive de la suspicion.

- 2) **Assurer un meilleur encadrement hiérarchique des agents**

L'étude franco-allemande conduite par Sebastian Roché et d'autres chercheurs révèle que **les contrôles d'identité ne font pas l'objet en France de questionnements internes** ; ce dernier parle d'« invisibilité organisationnelle », du fait notamment que cette question n'est pas discutée par les agents de la rue avec la hiérarchie intermédiaire lors des briefings et débriefings. Il faudrait que les autorités investies du pouvoir hiérarchique :

- **encouragent les encadrants à faire un point régulier sur les contrôles d'identité réalisés par les patrouilleurs, notamment lors des briefings et débriefings ;**
- **mettent en place un dispositif de suivi des contrôles d'identité dans les unités de police et de gendarmerie ;**
- **engagent une réflexion sur une réforme possible des critères d'évaluation du travail policier** - en prenant davantage en compte le respect de la déontologie et les compétences relationnelles- et, le cas échéant, de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 qui conditionne l'octroi de crédits budgétaires aux résultats obtenus, dans la mesure où il est difficile de "chiffrer" les effets de l'activité policière en termes d'efficacité et d'impact sur la population ;
- **délivrent une formation portant spécifiquement sur l'encadrement des pratiques de contrôle aux brigadiers et, plus généralement, aux agents susceptibles d'être responsables d'équipe d'une patrouille.**

- 3) **Porter une attention accrue aux contrôles réalisés sur réquisitions du procureur**

Ces réquisitions tendent à devenir routinières. Or il faudrait éviter que les policiers, dont l'activité est concentrée autour d'un objectif fixé par la hiérarchie, ne se retrouvent sous le régime d'une liberté à la fois totale et prescrite.

Par ailleurs, les autorités investies du pouvoir hiérarchique devraient veiller à ce qu'un rapport écrit relatant le déroulement des opérations soit effectivement et systématiquement transmis au procureur à l'issue de ces opérations (Circulaire n°JUSD9330024C du 19 août 1993 du Garde des Sceaux).

4) Améliorer la prise de contact

La prise de contact apparaît comme un élément primordial dans la dynamique du contrôle. La courtoisie et les explications données à la personne interpellée sur les raisons du contrôle sont susceptibles de rendre l'expérience vécue par cette dernière moins difficile.

La CNCDH recommande que des instructions claires soient communiquées aux forces de police de manière à les encourager à exposer oralement les raisons du contrôle. Il serait également intéressant de réfléchir à l'inclusion d'une mention allant dans ce sens dans le code de déontologie. Plus généralement, les agents pourraient être encouragés à exploiter le temps de latence, qui correspondrait à plus de la moitié du temps de l'intervention, en engageant « *des conversations stratégiques* » selon l'expression du psychologue Eric Maillard. Cette pratique permettrait d'obtenir de l'information (sur les personnes, les lieux...), de maintenir une communication verbale et un climat favorable.

Cibler la formation initiale et continue des agents pour leur permettre de développer une posture réflexive sur leur pratique afin d'utiliser leur pouvoir de contrôle à bon escient et pour les sensibiliser aux biais implicites pouvant influencer leurs pratiques, et sur les effets des contrôles d'identité en termes d'efficacité et d'impact sur la population.

5) Organiser une conférence de consensus sur les politiques publiques de sécurité

La CNCDH invite les pouvoirs publics à engager une réflexion approfondie sur les politiques publiques de sécurité, sur les méthodes d'évaluation qui mesurent de manière chiffrée la performance policière et sur les missions attribuées par les acteurs politiques à la police, qui influencent dans une grande mesure le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain et, de ce fait, les relations entretenues avec la population.

La réflexion devrait également porter sur l'organisation du travail policier au sein des différents corps d'appartenance, sur la conception même du "maintien de l'ordre" en France, et sur les moyens de réintroduire, au sein du travail policier, une forme de proximité avec la population. Ces questions pourraient faire l'objet d'une conférence de consensus, à l'instar de celle qui s'est tenue les 14 et 15 février 2013 sur la prévention de la récidive, première étape vers un travail approfondi devant s'inscrire dans la longue durée.

Alors que les contrôles d'identité sont effectués massivement et qu'il existe des doutes sur leur efficacité et leur objet, l'article 19 de la loi du 30 octobre 2017 a encore créé de nouvelles possibilités d'y avoir recours.

D. Observations sur l'article 19 de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

Chapitre III : Contrôles dans les zones frontalières

Article 19

« I.- L'article 78-2 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

1° A la première phrase du neuvième alinéa, après les mots : « désignés par arrêté », sont insérés les mots : « et aux abords de ces gares » ;

2° A la dernière phrase du même neuvième alinéa, le mot : « six » est remplacé par le mot : « douze » ;

3° Après le même neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Dans un rayon maximal de dix kilomètres autour des ports et aéroports constituant des points de passage frontaliers au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité, l'identité de toute personne peut être contrôlée, pour la recherche et la prévention des infractions liées à la criminalité transfrontalière, selon les modalités prévues au premier alinéa du présent article, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi. L'arrêté mentionné à la première phrase du présent alinéa fixe le rayon autour du point de passage frontalier dans la limite duquel les contrôles peuvent être effectués. Lorsqu'il existe une section autoroutière commençant dans la zone mentionnée à la même première phrase et que le premier péage autoroutier se situe au-delà des limites de cette zone, le contrôle peut en outre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Les péages concernés par cette disposition sont désignés par arrêté. Le fait que le contrôle d'identité révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susmentionnées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Pour l'application du présent alinéa, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas douze heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones mentionnées au présent alinéa. »

II.-L'article 67 quater du code des douanes est ainsi modifié :

1° A la première phrase, après les mots : « désignés par arrêté », sont insérés les mots : « et aux abords de ces gares » ;

2° A l'avant-dernière phrase, le mot : « six » est remplacé par le mot : « douze » ;

3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé : « Pour la recherche et la prévention des infractions liées à la criminalité transfrontalière, les agents des douanes investis des fonctions de chef de poste ou les fonctionnaires désignés par eux titulaires du grade de contrôleur ou d'un grade supérieur peuvent, dans un rayon maximal de dix kilomètres autour des ports et aéroports constituant des points de passage frontaliers au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du

Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité, vérifier le respect, par les personnes dont la nationalité étrangère peut être déduite d'éléments objectifs extérieurs à la personne même de l'intéressé, des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents prévus à l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. L'arrêté mentionné à la première phrase du présent alinéa fixe le rayon autour du point de passage frontalier dans la limite duquel les contrôles peuvent être effectués. Lorsqu'il existe une section autoroutière commençant dans la zone mentionnée à la même première phrase et que le premier péage autoroutier se situe au-delà des limites de cette zone, la vérification peut en outre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Les péages concernés par cette disposition sont désignés par arrêté. Le fait que la vérification révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susmentionnées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Pour l'application du présent alinéa, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des pièces et documents prévus au même article L. 611-1 ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas douze heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones mentionnées au présent alinéa. »

L'article 19 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017, qui fait partie du Chapitre III intitulé « Contrôles dans les zones frontalières » a inséré de nouvelles dispositions à l'article 78-2 du CPP sur les contrôles d'identité.

L'article prévoit également une modification de l'article 67 du code des douanes et des conditions de vérification des titres de séjour des « personnes dont la nationalité étrangère peut être déduite d'éléments objectifs extérieurs à la personne même de l'intéressé ».

Le texte a étendu les contrôles d'identité frontaliers dans un rayon maximal de 10 kilomètres autour des gares, des ports et des aéroports et a doublé le temps de contrôle des titres autorisant le séjour, passant de 6 heures à 12 heures.

Il existe une véritable inquiétude sur l'extension de ces contrôles d'identité, sur leur durée et leur application dans l'espace.

Les mesures prises ne semblent pas nécessaires ni proportionnées au but poursuivi (la lutte contre le terrorisme ?) et risquent de créer des contrôles discriminatoires, fondés sur l'apparence. Quels sont les individus qui vont être concernés par ces contrôles ? Des personnes ciblées en raison de leur âge, vêtements ou couleur de peau.

De tels contrôles sont condamnés par les juridictions françaises et internationales.

Il convient de rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme condamne vivement les discriminations raciales. Dans un arrêt *Timishev c. Russie* du 13 décembre 2015, elle avait rappelé que « la discrimination raciale est une forme de discrimination particulièrement

odieuse qui exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités »⁹.

Plus récemment, la Cour d'appel de Paris avait jugé dans des arrêts du 25 juin 2015 que les contrôles discriminatoires constituent une faute lourde pouvant entraîner la responsabilité de l'Etat¹⁰. Ces décisions ont été confirmées par la Cour de cassation le 9 novembre 2016.

Au surplus, ces nouvelles dispositions peuvent apparaître contraires au droit de l'UE qui n'autorise de tels contrôles qu'à la condition que ces mesures ne s'apparentent pas à un rétablissement des contrôles aux frontières, contraire à la libre circulation des personnes.

Conformément à la jurisprudence de la CJUE¹¹, le contrôle ne peut pas consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones mentionnées. Or, il n'apparaît pas assez défini et encadré en termes d'intensité et de fréquence.

Ces mesures présentées comme des outils de lutte contre le terrorisme sont-elles vraiment destinées à cette fin ? La rédaction de l'article n'évoque même pas la lutte contre le terrorisme.

L'article 67 du code des douanes confirme ce questionnement : chaque personne qui arrive à l'aéroport peut se faire contrôler sans motif, il s'agit plutôt d'une mesure de lutte contre l'immigration irrégulière.

Ces dispositions sont dangereuses car les risques d'abus sont réels.

A titre d'exemple, la situation à la frontière italienne est particulièrement préoccupante. Les associations sur place ont pu constater la mise en place de nombreux contrôles d'identité systématiques, notamment dans les trains, à l'égard des personnes « d'apparence migrante ». L'objectif de ces contrôles est de renvoyer les migrants avant même qu'ils aient pu déposer une demande d'asile¹², ce qui est susceptible de caractériser une violation du droit d'asile¹³.

On voit mal où est le lien avec la menace terroriste. En revanche, les prérogatives données aux forces de l'ordre sont immenses.

→ L'article 19 de la loi du 30 octobre 2017 fait craindre l'introduction d'un contrôle au faciès généralisé, avec l'objectif de contrôler les frontières et de lutter contre l'immigration irrégulière, créant de fait un amalgame entre immigration et terrorisme, ce qui contribue à créer de l'insécurité. Il ancre les prérogatives des forces de l'ordre dans le tout répressif.

⁹ Cour EDH, 2^e Sect., 13 décembre 2005, *Timishev c. Russie*, Req n° 55762/00 et 55974/00

¹⁰ Cour d'appel de Paris, 25 juin 2015, n° 13/24277

¹¹ CJUE Melki (C 188/10) et Abdeli (C 189/10) du 22 juin 2010 et A. Staatsanwaltschaft Offenburg (C 9/16 du 21 juin 2017

¹² Rapport d'Amnesty International « Des contrôles aux confins du droit- violation des droits humains à la frontière italienne – synthèse de mission d'observation » février 2017

¹³ Condamnation du préfet des Alpes-Maritimes le 4 septembre 2017 par le Tribunal administratif de Nice pour atteinte au droit d'asile

II. Incidences des lois du 3 avril 1955 et du 30 octobre 2017 sur le droit de manifester

L'article 10 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose que « *nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public* ».

Selon la Cour de cassation, « *constitue une manifestation, au sens et pour l'application des articles L. 211-1 du code de la sécurité intérieure et 413-9 du code pénal, tout rassemblement, statique ou mobile, sur la voie publique d'un groupe organisé de personnes aux fins d'exprimer collectivement et publiquement une opinion ou une volonté commune* » (Cass. crim., 9 février 2016, n°14-82.234).

Le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle du « droit d'expression collective des idées et des opinions » à l'occasion du contrôle d'une loi relative à la fouille des véhicules aux abords des lieux de manifestation (CC, 18 janvier 1995, n°94-352 DC).

La reconnaissance de la liberté de manifester est toutefois conditionnée par la nature pacifique de la manifestation. Dès lors que la manifestation est susceptible de troubler l'ordre public, elle peut être interdite par l'autorité compétente et elle change de nature pour devenir un attroupement, réprimé par le code pénal.

A. Analyse des pratiques pendant l'état d'urgence

Dans le rapport parlementaire de suivi de l'état d'urgence, datant de décembre 2016, l'Assemblée nationale a dressé le constat que « si le cadre juridique distingue bien les situations, sa mise en œuvre apparaît plus confuse, poursuivant d'abord un objectif de maintien de l'ordre ou répondant à des considérations d'opportunité parfois sans aucun lien avec la menace terroriste »¹⁴.

Dans son avis du 18 février 2016 sur le suivi de l'état d'urgence¹⁵, la CNCDH s'était déjà inquiétée de la mise en œuvre de certaines mesures, au cours desquelles des débordements ont pu être constatés.

Ainsi, si l'autorité administrative a pu ordonner une interdiction de manifester sur le fondement des articles 5 ou 8 de la loi du 3 avril 1955, la CNCDH s'est interrogée sur la proportionnalité de telles mesures lorsqu'elles sont justifiées par des motifs sans lien avec le péril imminent ayant conduit à la déclaration d'état d'urgence. Tel était notamment le cas d'interdictions de manifester dans le cadre :

¹⁴ Rapport AN de suivi de l'état d'urgence, Raimbourg et Poisson, déc. 2016, p. 86

¹⁵ CNCDH, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence*, 18 février 2016, JORF n°0048 du 26 février 2016 texte n° 102

- de la COP21 (plusieurs mesures d'interdiction de manifester prises selon le rapport de l'Assemblée nationale);
- d'une grève de salariés ayant eu lieu à Paris au sein d'une entreprise de multimédias ;
- d'un rassemblement de syndicats de retraités à Toulouse ;
- d'un rassemblement devant la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de la région Rhône-Alpes, à la suite de la mise en œuvre d'une procédure de licenciement à l'encontre d'un salarié protégé.

Par ailleurs, lorsqu'elles n'interdisaient pas une manifestation ou un rassemblement, certaines préfectures ne les auraient autorisées que très tardivement, ce qui a eu pour conséquence d'entraver considérablement l'organisation de la mobilisation (source : CGT). De plus, des responsables syndicaux locaux ont subi des pressions pour mettre fin à des conflits et actions collectives (par exemple : la convocation de délégués syndicaux au commissariat avant ou après une manifestation ou un rassemblement). Pour la CNCDH, de telles pratiques pourraient être constitutives d'une atteinte disproportionnée au droit de manifester garanti à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH) et à l'article 21 du Pacte relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

Dans ce même avis, la CNCDH avait également signalé un arrêté du Préfet du Pas-de-Calais, en date du 1^{er} décembre 2015, instituant en application de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, une zone de protection sur l'emprise de la RN 216 dite « rocade portuaire de Calais »¹⁶. Concrètement, il s'agissait d'interdire aux migrants vivant sur la lande de pénétrer et de circuler sur les voies routières, afin qu'ils ne puissent s'introduire dans des véhicules en partance pour le Royaume-Uni. De même, un communiqué de presse du Préfet de Mayotte indiquait que des mesures avaient été prises dans le cadre de l'état d'urgence pour lutter contre l'immigration clandestine¹⁷.

Le rapport de l'AN précisait également que la répartition temporelle de ces mesures était très inégale puisqu'il en a été fait un usage massif au moment des **manifestations contre la loi Travail à partir du mois de juin 2016**.

→ on peut y voir là un véritable dévoiement des mesures de l'état d'urgence.

Le TA de Paris a suspendu presque tous les arrêtés (manifestations loi travail) qui ont fait l'objet d'un recours (9 sur 10). Dans une affaire, il a relevé que « le préfet de police ne produit aucun élément permettant de retenir que les intéressés ont personnellement participé aux dégradations et violences » et que, faute de ces éléments, « la mesure porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir et à la liberté de manifestation ».

¹⁶Préfecture du Pas-de-Calais, *Recueil des actes administratifs* n° 80 du 1^{er} décembre 2015.

¹⁷Ce communiqué de presse en date du 24 novembre 2015 mentionne que « la lutte contre l'immigration clandestine est une des priorités du Gouvernement qui s'inscrit naturellement dans les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence » (en ligne sur : <http://goo.gl/esXjBJ>).

Après les annulations des arrêtés par le TA, les préfets ont imposé des mesures individuelles aux manifestants qui avaient été interpellés sans être inculpés ainsi qu'à l'encontre de ceux faisant l'objet de poursuites pour infractions pénales qui auraient été commises au cours de manifestation précédentes.

→ cette logique répressive conduit à mettre une pression sur les forces de l'ordre et à être dans un cadre de maintien de l'ordre fondé uniquement sur le soupçon et le risque, en l'absence de condamnation définitive et même en l'absence de poursuites.

En conclusion : les autorités se sont largement appuyées sur la complémentarité entre le droit commun et le droit dérogatoire de l'état d'urgence, dans l'hypothèse où la manifestation n'est pas interdite mais que les autorités voulaient interdire telle ou telle personne de participer à la manifestation.

On peut soulever l'incohérence qu'il y a à ne pas interdire une manifestation, c'est-à-dire de considérer qu'elle n'est pas une menace à l'ordre public, mais d'interdire, sur le fondement de la menace à l'ordre public, la participation à cette manifestation de certaines personnes. Ce dévoiement de la loi de 1955 illustre la manière dont elle peut être utilisée à des fins politiques.

B. Incidences de la loi du 30 octobre 2017 sur le droit de manifester

La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme prévoit dans un nouvel article L 226-1 du code de la sécurité intérieure l'instauration de périmètres de protection, « *Afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation* ».

Cette mesure est susceptible d'entraver la liberté de manifestation.

Le texte précise que l'accès et la circulation y sont réglementés. Des contrôles d'identité, fouilles des bagages et véhicules, palpations pourront y être organisées sans que la loi exige de critères spécifiques pour y procéder. En cas de refus de s'y soumettre, l'accès à la zone protégée sera refusé ou la personne reconduite à l'extérieur. Ces mesures existaient déjà.

L'espace concerné apparaît large puisque sont concernés des espaces publics dans lesquels auront lieu des événements entraînant une affluence.

Leur durée prévue est d'un mois, avec possibilité de renouvellement. Un tel délai apparaît disproportionné et revient à transformer durablement l'espace public en zones de contrôle.

Cette disposition appelle les réflexions suivantes :

- Elle risque encore une fois d'entraîner des contrôles discriminatoires fondés sur l'apparence

- Elle risque de porter atteinte à la liberté de manifester en empêchant certains individus de se rendre sur des lieux de manifestation en instaurant ces périmètres de protection sur des lieux de mobilisation sous prétexte de lutte anti-terroriste
- Le droit offre déjà à l'heure actuelle les moyens de procéder aux mêmes types de vérifications dans des zones susceptibles d'être visées par un attentat terroriste.

Au regard de la mise en œuvre de l'article 8-1 de la loi de 55 sur l'état d'urgence, ces périmètres de protection ne paraissent pas appropriés pour prévenir un attentat terroriste, et répondent davantage à une volonté de sécurisation d'un espace public donné.

La CNCDH est inquiète de voir se pérenniser une restriction aussi importante à la liberté de circulation et in fine à la liberté de manifester.

III. Toutes autres problématiques liées au maintien de l'ordre au regard des droits et libertés

A. Le renforcement de la sécurité juridique des interventions des forces de l'ordre : des dispositions qui ne garantissent pas une intervention apaisée des forces de l'ordre

- Voir CNCDH, *Avis sur la loi relative à la sécurité publique*, 23 février 2017, JORF n°0051 du 1 mars 2017 texte n° 89

La loi relative à la sécurité publique du 28 février 2017 qui vise à renforcer la sécurité juridique des interventions des forces de l'ordre, leur confère des nouvelles prérogatives qui ne sont pas de nature, selon la CNCDH, à rétablir une police légitime.

Illustration avec quelques points particuliers :

a) **Usage des armes : extension dangereuse en cas d'autorisation d'ouverture du feu**

Nouveau texte : Article L 435-1 CSI , créé par la loi n°2017-258 du 28 février 2017 - art. 1

« Dans l'exercice de leurs fonctions et revêtus de leur uniforme ou des insignes extérieurs et apparents de leur qualité, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent, outre les cas mentionnés à l'article L. 211-9, faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée :

1° Lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou contre autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui ;

2° Lorsque, après deux sommations faites à haute voix, ils ne peuvent défendre autrement les lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées ;

3° Lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix, ils ne peuvent contraindre à s'arrêter, autrement que par l'usage des armes, des personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et qui sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

4° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser, autrement que par l'usage des armes, des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

5° Dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsqu'ils ont des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont ils disposent au moment où ils font usage de leurs armes. »

La CNCDH considère que la réforme de l'usage de la force meurtrière n'apporte absolument pas les garanties suffisantes contre les abus, les dérapages et les accidents.

Si le texte réaffirme les exigences fondamentales d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité, le libellé des dispositions accroît dangereusement la marge d'appréciation des fonctionnaires quant aux circonstances pouvant justifier l'usage d'armes à feu et aux moyens à engager, puisqu'il n'énonce pas le sens et la portée pour chacun des cas d'autorisation d'ouverture du feu, même si elle peut se faire après sommation, dans des conditions déterminées.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que l'obligation positive dégagée par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg consiste à exiger que les opérations de police, en plus d'être autorisées par le droit national, soient suffisamment délimitées par ce droit, dans le cadre d'un système de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire, l'abus de la force et les accidents évitables (Makaratzis c. Grèce, 20 décembre 2004, no 50385/99 § 58 ; Giuliani et Gaggio c. Italie, 25 août 2009, n°23458/02, § 209).

Et la Cour de préciser, dans l'arrêt Makaratzis, que les policiers ne doivent pas être dans le flou lorsqu'ils exercent leurs fonctions, que ce soit dans le contexte d'une opération préparée ou dans celui de la prise en chasse spontanée d'une personne perçue comme dangereuse (§59). Or, dans le feu de l'action, les fonctionnaires de police ne pourront pas savoir ce qui est autorisé ou ne l'est pas. Ceci avait d'ailleurs été souligné par le DDD dans son avis n° 17-02 du 24 janvier 2017 ¹⁸.

De même, le Conseil d'Etat a pu, dans le cadre de l'examen du projet de loi *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*, souligner qu'une trop grande « *marge d'appréciation*

¹⁸ Défenseur des droits, Avis n°17-02 en date du 24 janvier 2017 :

« Ce texte ne permet pas de garantir aux forces de sécurité une plus grande confiance dans l'usage des armes. L'intégration complète du cadre légal dans l'esprit et la pratique des forces de l'ordre est une nécessité qui n'est rendue possible que par des textes simples. »

laissée pour chacune des situations susceptibles de se produire » était de nature à priver de la sécurité juridique requise les fonctionnaires concernés.

En particulier, le texte ne subordonne pas l'emploi de la force à un risque imminent d'atteinte à autrui. Il est dès lors à craindre que la loi conduise à l'utilisation des armes à feu dans des situations relativement fréquentes, telles que des courses-poursuites en ville, au motif que le véhicule pourchassé crée, par la dangerosité de sa conduite, un risque pour l'intégrité des autres usagers de la route et des passants. Le texte nouveau en réalité sera très difficile à interpréter pour les juridictions et n'apportera pas plus de protection contre d'éventuelles poursuites.

b) Aggravation des infractions visant les forces de l'ordre : une aggravation injustifiée des peines encourues

Pour la CNCDH, le doublement des peines encourues pour outrage aux forces de l'ordre n'est autre qu'une concession dans le cadre d'une négociation catégorielle et ne repose sur aucune nécessité répressive. Cette mesure favorisera les abus dans le recours par les policiers à des menaces de poursuites pour outrage lors des contrôles d'identité, et renforcera le sentiment général d'impunité.

c) Extension des prérogatives du personnel pénitentiaire

S'agissant de l'administration pénitentiaire, la CNCDH déplore l'octroi aux personnels de surveillance de prérogatives de contrôle à l'égard de personnes qui ne sont pas placées sous main de justice¹⁹, de telles dispositions allant à l'encontre de ses recommandations en faveur du resserrement des contrôles d'identité²⁰. L'alignement progressif des modalités d'intervention de ces personnels sur celles des agents des forces de l'ordre nie la dualité des missions de l'administration pénitentiaire que sont la surveillance et la réinsertion et risque de créer d'accroître les tensions avec le personnel pénitentiaire.

Au surplus, la CNCDH rappelle son hostilité à la constitution d'un service de renseignement en milieu pénitentiaire (CNCDH, avis du 16 avril 2015 avis sur le renseignement et du 17 mars 2016 sur le projet de loi de lutte contre le crime organisé et le terrorisme) avec la possibilité de mettre en œuvre des techniques de renseignement qui sont particulièrement intrusives, ce qui risque de créer un bouleversement des rapports sociaux en détention.

¹⁹ Article 12-1 nouveau de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire. Les agents des équipes de sécurité pénitentiaire pourront effectuer un contrôle d'identité, procéder à des palpations de sécurité, à l'inspection visuelle des bagages et à, avec l'accord des intéressés, à des fouilles sur l'ensemble de l'emprise foncière affectée au service public pénitentiaire.

²⁰ CNCDH, *Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires*, 8 novembre 2016

B. Attitude des forces de l'ordre envers les personnes migrantes : l'exemple de Calais

Dans sa déclaration sur la situation des personnes migrantes dressant un bilan de situation après l'été²¹, la CNCDH s'est inquiétée des instructions données par le ministère de l'Intérieur qui se sont traduites sur le terrain par des formes de harcèlement de la part des forces de l'ordre à l'encontre des personnes migrantes. Ces violences - destruction systématique des abris, projection de gaz sur les migrants adultes et enfants, sur leur nourriture et leurs vêtements.... - ont été dénoncées et documentées à maintes reprises par les associations notamment à Paris, à Calais et dans la vallée de la Roya. Ces actions, parfois violentes- entrave à la distribution des repas et des consultations médicales, intimidations et menaces de poursuites judiciaires, contrôles d'identité intempestifs... - se sont étendues aux associations et à de simples citoyens dans le but d'empêcher leurs actions humanitaires alors même qu'elles visent à pallier les carences de l'Etat.

La CNCDH a voulu souligner le problème des instructions données par le ministère de l'intérieur aux forces de l'ordre qui entraînent un climat de suspicion et des tensions au cours des interventions de maintien de l'ordre.

Si le rapport de l'IGA sur la situation à Calais²² n'a pas fait apparaître d'utilisation du gaz poivre et de violences envers les migrants, il est intéressant de noter que la mission émet des recommandations sur les instructions données aux personnels et sur la chaîne hiérarchique, évoquant la nécessité d'un chef de circonscription pérenne, ce qui confirme qu'il existe un problème relatif aux ordres donnés. Le rapport préconise également une meilleure transparence de l'action de la police et de la gendarmerie, ce qui laisse penser que le mode d'action actuel manque de transparence et crée un sentiment d'incompréhension.

En conclusion,

La CNCDH n'est évidemment pas dans une critique systématique de l'action des forces de l'ordre et tient à rappeler qu'elle soutient les actions menées avec courage et qu'elle a conscience de leurs conditions de travail difficiles.

Toutefois, elle dénonce une tendance politique, qui dans le but d'apaiser les forces de l'ordre, accroit leurs prérogatives, sans qu'une réflexion générale sur le maintien de l'ordre ne soit menée, sans qu'un équilibre entre le droit à la sûreté et le droit à la sécurité ne soit respecté.

²¹ CNCDH, *Alerte sur le traitement des personnes migrantes*, 17 octobre 2017

²² Conclusions de la mission de l'IGA-IGPN-IGGN relative à l'évacuation de l'action des forces de l'ordre à Calais et dans le Dunkerquois- octobre 2017



Note d'analyse de l'ACAT sur les pratiques et conséquences du maintien de l'ordre en France

Adressée au Défenseur des droits dans le cadre de sa mission d'enquête relative au maintien de l'ordre. Juillet 2017

Le Défenseur des droits a été saisi, par l'ancien président de l'Assemblée nationale, Monsieur Claude Bartolone, pour mener une étude sur « les conséquences de la doctrine et de la pratique du maintien de l'ordre en France par les forces de l'ordre au regard des règles de déontologie qui s'impose à elles », intégrant si possible des « comparaisons avec d'autres pays ». Dans ce cadre, l'ACAT adresse au Défenseur des droits les éléments d'analyse ci-dessous, espérant ainsi contribuer à la réflexion importante qui s'initie.

« Tout État est capable de faire régner l'ordre, mais seuls les États de droits démocratiques peuvent assurer un maintien de l'ordre respectueux de l'expression des libertés publiques ».¹

Introduction

Tandis que l'approche du maintien de l'ordre a pris en France un tournant majeur au cours des quinze dernières années, divers événements ou incidents récents interrogent. Le décès d'un manifestant en octobre 2015, l'allongement de la liste de personnes grièvement blessées au cours de manifestations ou encore la hausse et la cristallisation des tensions entre manifestants et forces de l'ordre semblent être les symptômes d'un maintien de l'ordre qui dysfonctionne et échoue parfois à remplir sa mission première, laquelle consiste à garantir un exercice optimal des libertés publiques.

Ces événements font apparaître un besoin urgent d'analyser et évaluer les choix doctrinaux opérés ces dernières années en matière de maintien de l'ordre, et d'en mesurer les impacts à court et long termes. La mission confiée au Défenseur des droits représente à cet égard un enjeu majeur.

Sur la base des travaux qu'elle a pu réaliser sur ce sujet, l'ACAT apporte son éclairage à travers quelques éléments d'analyse. La présente note tente de synthétiser les récentes évolutions constatées dans l'approche française du maintien de l'ordre, puis d'en dresser une partie des effets néfastes qui ont pu être observés sur le terrain. Elle conclut enfin sur une synthèse du modèle de « désescalade », ou modèle « KFCD » qui tend à se développer ailleurs en Europe, et qui pourrait inspirer des changements en France.

Dans la présente note, le terme « police » est utilisé pour parler indistinctement de la police nationale ou de la gendarmerie nationale. Ces deux derniers termes sont utilisés lorsqu'il s'avère nécessaire de distinguer l'une ou l'autre.

La notion de « maintien de l'ordre » fait quant à elle référence à la gestion des foules, qu'elles soient protestataires (manifestations), sportives ou festives. Elle n'inclut pas ici en revanche les problématiques liées aux violences dites « urbaines », qui renvoie à des problématiques, unités policières, stratégies et équipements sensiblement différents des premières.

¹ Rapport fait au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale *chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens* (ci-après, « commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre »), p. 12

I- Un tournant majeur dans la doctrine française du maintien de l'ordre

La doctrine française du maintien de l'ordre s'est fondée, historiquement, sur la mise à distance de la foule, l'évitement des contacts physiques avec les manifestants et sur le retardement des actions coercitives, partant de l'idée que l'intervention ne devait pas générer des désordres plus grands que ceux auxquels elle tentait de mettre fin. Il s'agissait alors de « montrer sa force pour ne pas avoir à l'exercer ».² Cette approche s'est traduite, dans la pratique, de différentes manières :

- des tactiques d'intervention principalement collectives (un collectif de policiers ou gendarmes s'adressant à un collectif de manifestants) et l'évitement du corps à corps ;
- le renforcement des équipements de protection des unités du maintien de l'ordre ;
- un répertoire d'actions visant, idéalement, à causer le moins de dommages physiques possibles : armes de mise à distance, moyens qui agressent les sens (notamment gaz lacrymogènes), et recherche d'intimidation par des manifestations symboliques de force (appelées « rituels » ou « gesticulations »).³

Cependant, cette approche semble avoir été abandonnée depuis le début des années 2000, la doctrine française du maintien de l'ordre connaissant alors un tournant majeur. Plusieurs éléments factuels traduisent un changement de cap fondamental dans l'approche policière du maintien de l'ordre. Parmi ceux-ci, le développement des logiques d'interpellation d'une part, et la transformation de l'armement d'autre part.

1. Immixtion du judiciaire dans le maintien de l'ordre et développement des logiques d'interpellation

Selon les chercheurs spécialisés sur les questions de police, l'une des évolutions majeures dans les stratégies du maintien de l'ordre se situe dans le développement des missions d'interpellation au cours d'opérations de maintien de l'ordre.⁴ Allant de pair avec une logique chiffrée de l'action policière, le nombre d'interpellations est devenu un enjeu des opérations de maintien de l'ordre. Cette évolution emporte un changement d'approche fondamental. Les situations de maintien de l'ordre et d'interpellations obéissent en effet à des schémas tactiques, des manœuvres, des postures opérationnelles et des temporalités totalement différentes.

Une interpellation implique un rapprochement au corps à corps, et donc, *de facto*, un abandon de la logique de mise à distance. Cette logique implique également un changement dans les équipements et dans les armements, les armes visant à disperser la foule n'étant plus suffisantes.

Elle s'est traduite en outre par l'intervention croissante d'unités non spécialisées dans le maintien de l'ordre, agissant avec leurs méthodes et objectifs propres, ceux-ci pouvant entrer en confrontation avec la logique d'ensemble du dispositif de maintien de l'ordre.

En somme, tandis que la doctrine historique du maintien de l'ordre en France impliquait traditionnellement une mise à distance entre deux collectifs (celui des forces de l'ordre et celui des protestataires), le développement des stratégies d'interpellation conduit à l'individualisation des rapports entre des agents des forces de sécurité et des manifestants.

² Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, p. 31

³ G. DESCLOUX, O. FILLIEULE, P. VIOT, *Vers un modèle européen de gestion policières des foules protestataires*, revue française de science politique, 2016

⁴ Voir notamment auditions de Cédric Moreau de Bellaing (22 janvier 2015) et de Fabien Jobard (19 mars 2015) devant la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre

2. Transformation de l'armement

a) Développement massif des armes de force intermédiaire depuis 2000

Une autre évolution majeure se situe dans le développement des armes de force intermédiaire (AFI), et en particulier dans l'accroissement du recours à des armes à impact cinétique. Trois armes en particulier se sont développées dans les situations de maintien de l'ordre.

– Les lanceurs de balle de défense

Les lanceurs de balle de défense ont progressivement été introduits en maintien de l'ordre français depuis le début des années 2000, connaissant un essor majeur après les émeutes de 2005. C'est tout d'abord le Flashball Superpro qui fut utilisé. Le LBD 40 a quant à lui été introduit en France en 2009 et s'est depuis considérablement développé. Suite aux diverses recommandations en ce sens, notamment celles du Défenseur des droits,⁵ les autorités de police ont annoncé l'abandon du Flashball Superpro en raison de son imprécision, au profit du LBD 40. Comme les autres types d'armes en dotation, aucune donnée officielle ne nous renseigne sur le nombre de fois où cette arme est utilisée, dans quelles circonstances et dans quels lieux. Seul le Défenseur des droits nous apprend qu'en 2012, les Flashball Superpro et LBD 40 ont été utilisés à eux deux à 2663 reprises, soit une moyenne de sept utilisations quotidiennes.⁶ Cette arme semble être toujours massivement utilisée.

– Les grenades lacrymogènes instantanées (GLI F4)

Il s'agit de grenades à effet de souffle, produisant une forte détonation en libérant un nuage de gaz lacrymogène. Après le drame de Sivens impliquant un autre type de grenade explosive, les règles d'emploi des GLI ont été durcies. Le ministère de l'Intérieur avait cependant exclu leur interdiction, jugeant cette munition « nécessaire pour le maintien à distance ». Là encore, aucun chiffre ne nous renseigne sur son utilisation. Il semble cependant que ce type de grenade soit fréquemment utilisé au cours d'opérations de maintien de l'ordre, et que les forces de l'ordre y aient massivement recouru au cours des manifestations de 2016.

– Les grenades de désencerclement (ou dispositif manuel de dispersion - DMP)

Utilisées par les forces de l'ordre françaises depuis 2004, les grenades de désencerclement contiennent une matière explosive et provoquent une forte détonation (160 décibels) tout en projetant dix-huit petits pavés en caoutchouc de 10 g dans un rayon de 30 mètres. Bien que les règles d'emploi de ces munitions en limitent l'usage à des situations particulières et dans des conditions strictes,⁷ les grenades de désencerclement ont semble-t-il été utilisées massivement au cours des manifestations contre la réforme du droit du travail en 2016.

b) Un éventail d'armes qui risque de s'étendre

Les évolutions technologiques aidant, la palette d'armes mises à disposition des agents chargés du maintien de l'ordre risque de s'étendre au cours des prochaines années. Les innovations en la matière ne cessent de voir le jour à travers le monde, s'inspirant de plus en plus des équipements militaires. En cela, l'ACAT souhaite alerter sur les risques de militarisation croissante et rapide du maintien de l'ordre. Elle est en particulier attentive à deux nouveaux types d'armes ou munitions, pour lesquels elle ne dispose à ce jour que de très peu d'informations.

⁵ Décision du Défenseur des droits MDS-2015-147, 16 juillet 2015

⁶ Défenseur des droits, Rapport sur trois moyens de force intermédiaire, mai 2013, p. 32

⁷ DGPN et DGGN, Instruction relative à l'emploi du pistolet à impulsion électrique, des lanceurs de balles de défense de calibre 40 et 44 mm et de la grenade à main de désencerclement en dotation dans les services de la Police nationale et les unités de la Gendarmerie nationale, 2 septembre 2014.

○ **Évolution du LBD 40 : une arme, bientôt deux types de munitions ?**

Comme rappelé ci-dessus, les forces de l'ordre françaises ont peu à peu renoncé à utiliser les Flashball Superpro au profit des LBD 40. Pour autant, les autorités n'ont pas renoncé à l'idée d'utiliser des armes permettant le tir de balles en caoutchouc à courte portée.⁸ Un marché public a été conclu en février 2016 pour l'achat de munitions de courte portée compatibles avec le LBD 40.⁹ À en croire les termes de ce marché public, les LBD 40 pourront donc, d'ici peu, être utilisés avec deux types de munitions différentes selon les situations. Bien qu'elle ne dispose à ce jour d'aucune information quant à la date de mise en service de cette munition, l'ACAT s'interroge fortement sur les conditions réelles de son usage. Il semble peu probable en effet, dans une situation de maintien de l'ordre ou en cas d'agression justifiant un tir de riposte, que les agents des forces de sécurité aient le temps de changer de munition pour l'ajuster à la distance de tir. Ce projet fait courir un risque important d'erreur de munition, et par conséquent de blessures graves. Elle rappelle à ce titre que le LBD 40 est à ce jour responsable d'un nombre important de blessures graves (voir *infra*).

○ **Le Penn-Arm PGL-65**

En octobre 2016, l'ACAT a eu connaissance de l'apparition d'une nouvelle arme dans le cadre du maintien de l'ordre : le Penn Arm PGL-65, un lanceur multi-coups permettant de tirer six munitions de 40 mm de diamètre. D'après nos informations, cette arme, aperçue au printemps 2016 au cours de manifestations à Lyon, Paris et Nantes, équipe les CRS depuis 2013. L'ACAT n'a pour l'heure reçu aucune information ni témoignage précis d'utilisation de cette arme. Elle s'interroge néanmoins sur les circonstances et conditions dans lesquelles son usage est susceptible d'être autorisé. D'après le journal *Libération*, une note de 2013 en prescrirait l'usage en tir tendu, à l'instar des règles régissant les lanceurs « Cougar » et « Chouka ». Pourtant, le PGL-65 s'apparente à un fusil. Comme tel, il nous semble se prêter naturellement à un usage en tir tendu. En pareil cas, eu égard aux blessures déjà recensées à la suite de tirs de grenades lacrymogènes et eu égard à la force cinétique du PGL-65, nous redoutons de graves dommages humains. Ce risque est d'autant plus grand que les lanceurs Cougar ne sont eux-mêmes pas toujours utilisés de manière réglementaire (voir *infra*). L'ACAT s'inquiète par ailleurs de ce que cette arme peut accueillir non seulement des grenades lacrymogènes, mais également des balles de défense en caoutchouc, telles que celles utilisées pour les LBD 40, dont le diamètre est identique.

Dans un cas comme dans l'autre, l'ACAT déplore la très grande opacité des autorités françaises. La mise en service de nouvelles armes ou munitions ne fait l'objet d'aucune communication auprès de la population, qui la plus part du temps les découvre directement dans le contexte des manifestations. Les circonstances et conditions dans lesquelles elles sont susceptibles d'être utilisées ne sont pas davantage rendues publiques.

c) Des armes en rupture avec la doctrine française historique du maintien de l'ordre

Les armes de force intermédiaire qui se sont fortement développées depuis le début des années 2000 ont une portée symbolique et tactique majeure dans les contextes de maintien de l'ordre. Il s'agit désormais d'armes qui frappent les corps, de manière individuelle et avec un impact physique fort. Elles se situent en totale opposition avec les outils développés pour mettre à distance une foule (approche collective), en réduisant au maximum les risques de blessures. Par ailleurs, certaines de ces armes, en particulier le LBD 40, sont des armes de visée.

⁸ Tandis que le LBD 40 est un lanceur de longue portée (tir optimum à 30 mètres), le Flashball Superpro était quant à lui une arme de courte portée (10 mètres)

⁹ Avis d'attribution de marché. *Fourniture de munitions de défense à courte portée (mdcp) de calibre 40 mm destinées aux services de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de l'administration pénitentiaire à Paris* : <http://www.boamp.fr/avis/detail/16-19265/officiel>

Symboliquement, elles amènent des membres des forces de l'ordre à pointer une arme en direction des manifestants et à ouvrir le feu sur ces derniers. Outre les risques de blessures, ce geste comporte une symbolique très forte. Il pose d'emblée les forces de l'ordre en opposition aux protestataires et symbolise une hostilité et une domination manifestes. Ces armes génèrent, à notre sens, un impact majeur sur les relations entre polices et populations (cf *infra*).

II – Constat d'un maintien de l'ordre qui dysfonctionne

Sur tous les plans, ces évolutions récentes emportent des effets néfastes à court, moyen et long termes, que ce soit pour la population, pour les forces de sécurité, l'État de droit ou l'ordre public.

1. Impacts sur l'État de droit, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

a) Atteintes à l'intégrité physique : un nombre croissant de blessés graves

Faute de statistiques précises sur ce point, il s'avère difficile de savoir comment le nombre de manifestants blessés a évolué au cours des dernières décennies. Cependant, nous ne pouvons que faire le constat flagrant de l'apparition et de l'augmentation, depuis une dizaine d'années, de nouveaux types de blessures dans le cadre de situations de maintien de l'ordre. Le nombre de personnes mutilées, en particulier au visage ne cesse d'augmenter. La blessure typique, et inédite jusqu'alors dans ces contextes, en est l'énucléation. En cause, les armes intermédiaires décrites ci-dessus, au premier rang desquelles figurent les lanceurs de balle de défense. L'apparition et l'accroissement de ces cas de blessures paraissent extrêmement préoccupants pour deux raisons.

– Un nombre très important de blessés

D'après le recensement de l'ACAT, on compte actuellement près de 50 personnes blessées très gravement par des lanceurs de balle de défense, grenades de désencerclement ou GLI. Les lanceurs de balles de défense ont à eux seuls occasionné au moins 42 blessés graves et un décès.¹⁰ On constate concernant ces armes, que malgré leur précision, les LBD 40 ont à ce jour généré autant de victimes que les Flashball Superpro.¹¹ Les grenades de désencerclement ont quant à elles grièvement blessé cinq personnes, dont deux au cours de l'année 2016. L'ACAT recense enfin une personne gravement blessée à la suite d'un tir de grenade lacrymogène instantanée.

– Des blessures extrêmement graves

Les blessures ainsi répertoriées sont majoritairement très graves, le plus souvent irréversibles. Les armes de force intermédiaire décrites ci-dessus, et en particulier des lanceurs de balle de défense, occasionnent de forts risques de mutilation ou blessures permanentes, notamment au visage, au crâne ou au niveau des parties génitales. 22 personnes ont perdu un œil ou l'usage d'un œil à la suite d'un tir de lanceur de balle de défense ou de grenade de désencerclement. Plusieurs personnes ont par ailleurs subi de graves blessures au niveau du crâne, les plongeant parfois le coma. Un seuil semble ainsi avoir été franchi dans l'intensité des dommages physiques occasionnés dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre.

¹⁰ Ces cas de blessures et décès ont été majoritairement répertoriés dans des situations de gestions de foule (mouvements protestataires, manifestations festives ou sportives), mais également dans des contextes de police urbaine, notamment des situations de « violences urbaines ».

¹¹ Sur 42 personnes grièvement blessées, l'ACAT en comptabilise 18 l'ayant été par un tir de Flashball Superpro et 18 par un tir de LBD 40. 6 personnes ont enfin été blessées par l'une ou l'autre de ces armes, sans que l'ACAT ne sache précisément laquelle.

À l'inverse, contrairement aux arguments avancés, le recours aux AFI ne semble pas avoir réduit l'usage des armes de service, qui sont utilisées dans de tout autres contextes. Les AFI sont en réalité venues s'ajouter aux moyens existants et semblent être utilisées non pas à la place des armes de service mais à la place de moyens de force d'intensité moindre (gaz lacrymogène par exemple). Or, comme l'a rappelé le Défenseur des droits, si le développement de ces armes est préconisé, c'est à la condition toutefois que leur utilisation permette de « réduire réellement, par rapport aux armes létales, les risques d'atteinte significative à l'intégrité des personnes à l'encontre desquelles elles sont utilisées » et qu'elles ne soient pas « détournées de leur finalité [ou] utilisées alors que des moyens moins dangereux auraient dû l'être ». ¹² Pourtant, loin de « limiter le recours aux moyens propres à causer la mort ou des blessures » comme le préconisent les Nations-unies, certaines armes intermédiaires aggravent au contraire ce risque et sont plus susceptibles que d'autres de causer des blessures.

b) Atteintes à la déontologie

Divers types d'atteintes à la déontologie par les forces de sécurité ont été portés à la connaissance de l'ACAT au cours des dernières manifestations.

- Numéros de matricule absents et/ou cachés

De nombreux témoignages, photos ou vidéos prises lors de manifestations en 2016 font état d'agents de maintien de l'ordre ne portant pas, ou dissimulant le numéro de matricule que le code de déontologie leur impose pourtant de porter depuis 2014, sans que cela n'entraîne, à la connaissance de l'ACAT, de sanction disciplinaire ou de rappel à l'ordre des autorités hiérarchiques. ¹³

- Usages non réglementaire d'armes

Divers témoignages, photographies ou vidéos font également état de cas d'usages non réglementaires d'armes ou munitions. Les lanceurs Cougar ont ainsi pu être utilisés de manière non conforme pour projeter des grenades lacrymogènes en tirs tendus. ¹⁴ Des grenades de désencerclement ont par ailleurs été lancées, alors que les règles d'usage imposent de les utiliser roulées au sol en raison de leur dangerosité. ¹⁵

- Usages non nécessaires ou disproportionnés de la force

Au cours de l'année 2016, de nombreux témoignages de recours à la force abusive ou disproportionnée ont été rendus publics, décrivant des actes de violences perpétrés au moyen notamment, outre des AFI décrites ci-dessus, de matraques, coups ou gaz lacrymogènes. ¹⁶ Il n'existe

¹² Défenseur des droits, décision MDS-2015-147 du 16 juillet 2015 ; Voir aussi le Principe n° 2 des *Principes de base des Nations-unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois*.

¹³ Voir notamment le recensement effectué par le journal Buzzfeed au cours d'une manifestation le 28 juin 2016. Selon le journaliste, seuls 3 agents sur les 200 observés portaient leur numéro de matricule de manière visible. « Manif anti loi Travail : Mais où sont les matricules de la police ? », Buzzfeed, 29 juin 2016

¹⁴ Diverses vidéos prises lors d'une manifestation le 17 mai 2016 à Paris sont notamment compilées et décryptées par le site Paris-luttes.info : https://paris-luttes.info/home/chroot_ml/ml-paris/ml-paris/public_html/IMG/pdf/010_17_mai_2016.pdf

¹⁵ Voir par exemple cette vidéo prise le 1^{er} mai 2016 lors d'une manifestation à Paris : <https://youtu.be/JPkUPpHd0S4?t=4> ; ou témoignage d'un photographe : <http://www.europe1.fr/societe/loi-travail-les-grenades-de-desencerclement-sous-le-feu-des-critiques-2848966>

¹⁶ De nombreuses vidéos ont été diffusées sur les réseaux sociaux ou dans les médias. Voir notamment ce reportage de France 3 Bretagne le 4 juin 2016 : <https://www.youtube.com/watch?v=4CnY4FBS0Tk> ; ou cette vidéo diffusée par le site Normandie.Actu : https://actu.fr/normandie/caen_14118/video-normandie-actu-manifestant-frappe-a-caen-la-police-des-polices-saisie_707344.html

pas d'outil officiel de collecte de données concernant le nombre de personnes blessées au cours d'interactions avec les forces de sécurité, notamment lors d'opérations de maintien de l'ordre. Selon Amnesty International, l'IGPN et l'IGGN ont été saisies à elles deux de 102 plaintes dans le cadre des manifestations contre la réforme du droit du travail en 2016. Les Street Medics, un mouvement informel de secouristes, estiment quant à eux à 1000 le nombre de personnes blessées à Paris au cours des manifestations de 2016.¹⁷

c) Atteinte à la liberté d'aller et venir, restrictions à la liberté d'assemblée

Certaines actions policières portent par ailleurs, de manière directe ou indirecte, atteinte à la liberté d'aller et venir ou à la liberté d'assemblée. Le Défenseur des droits évoquait ainsi lui-même, lors de son audition devant la commission parlementaire chargée d'une enquête relative au maintien de l'ordre en avril 2015, des pratiques qui, en dehors de tout cadre légal avaient pour conséquence d'empêcher ou dissuader des personnes de se rendre sur les lieux d'un rassemblement, et ainsi d'enfreindre la liberté d'aller et venir.¹⁸

La technique de la nasse (« *kettling* ») a par ailleurs été utilisée à plusieurs reprises par les forces de l'ordre au cours des manifestations contre la réforme du droit du travail en 2016. Cette dernière consiste à encercler et confiner tout ou partie d'une manifestation au moyen d'un cordon d'agents des forces de l'ordre. Cette pratique n'a pas été jugée illégale par la CEDH, qui l'a validée dans un contexte très particulier.¹⁹ Le Rapporteur spécial des Nations-unies sur les droits à la liberté d'association et de réunion pacifique l'estime cependant « intrinsèquement préjudiciable à la liberté d'expression et d'assemblée pacifique, eu égard à sa nature indiscriminée et disproportionnée. »²⁰ Enfin, dans un récent rapport, Amnesty International évoque le détournement de procédures propres à l'état d'urgence pour restreindre les droits à la liberté d'expression ou de rassemblement pacifique.²¹

d) Atteintes à la liberté d'expression

Enfin, le cas particulier de journalistes ou reporters ayant subi le recours à la force au cours de manifestations est à souligner. Au cours des derniers mois, de nombreux journalistes allèguent avoir subi des violences physiques ou dégradations de matériel professionnel par des membres des forces de sécurité au cours d'opérations de maintien de l'ordre.²² Pourtant, le compte rendu, sans restriction, des manifestations, constitue selon l'OSCE « un élément aussi important pour la liberté de réunion que les manifestations elles-mêmes pour l'exercice du droit à la liberté de parole ». L'organisation rappelle que la confiscation par les autorités d'un matériel écrit, filmé, sonore ou autre constitue un acte de censure direct et, en cette qualité, une pratique prohibée par les normes internationales.²³

¹⁷ « Un droit, pas une menace. Restriction disproportionnées à la liberté de réunion pacifique sous couvert de l'état d'urgence en France », Amnesty International, mai 2017 ; p. 7

¹⁸ Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, devant la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 16 avril 2015.

¹⁹ CEDH, Austin et autres c. Royaume-Uni, requêtes n° 39692/09, 40713/09 et 41008/09, 15 mars 2012

²⁰ Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/23/39/Add.1, § 37 (17 juin 2013)

²¹ « Un droit, pas une menace. Restriction disproportionnées à la liberté de réunion pacifique sous couvert de l'état d'urgence en France », Amnesty International, mai 2017

²² Voir notamment Reporter sans frontières, « Violences policières en France sur des journalistes : RSF saisi le Défenseur des droits », juin 2017

²³ Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, juillet 2010, § 206 et s.

2. Impact du point de vue de la sécurité et de l'ordre public

Bien loin de concourir à apaiser les tensions et à maintenir l'ordre, le développement des stratégies d'interpellations et le recours conséquent à la force publique, notamment au moyen d'armes de force intermédiaire, génèrent une escalade de la violence. À très court terme, dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre, l'usage de ces armes paraît contre-productif, générant davantage de tensions et troubles à l'ordre public qu'il n'y apporte de solution. À moyen terme, le recours à des armes de plus en plus offensives, participe de l'accroissement du niveau de violence et peut générer en retour une escalade dans les violences de certains protestataires.

3. Impact sur les relations entre police et population

À plus long terme, ces stratégies concourent à creuser le fossé entre les forces de sécurité et la population. Tandis que le maintien de l'ordre devrait avoir pour but premier de créer les conditions d'un exercice optimal des libertés publiques, l'action des forces de l'ordre est largement vécue comme un obstacle à celles-ci. Des forces de l'ordre surarmées et suréquipées donnent le sentiment d'une hostilité guerrière aux manifestants. Les cas de recours abusifs à la force et l'allongement perpétuel de la liste de blessés graves génèrent, sinon un esprit de revanche, a minima une incompréhension, voire un rejet de l'action des forces de l'ordre.

Celles-ci, ajoutées à un ensemble d'autres facteurs (absence de transparence des pouvoirs publics sur l'action des forces de sécurité, rareté et faiblesse des condamnations prononcées à l'encontre de policiers, problématique des contrôles d'identité etc.), aggravent la fracture entre les forces de sécurité et une partie de la population.

III - En cause : un public de plus en plus violent ?

Les manifestants français sont-ils plus violents qu'auparavant et plus que dans d'autres pays ? C'est l'un des arguments fréquemment avancés par les autorités françaises pour expliquer la supposée nécessité de recourir à des stratégies et armements de plus en plus offensifs, et pour justifier de l'inapplicabilité des expériences étrangères en France.

Pourtant, aucun élément scientifique tangible ne vient soutenir cet argument. Si le ressenti, chez les membres des forces de l'ordre, d'un accroissement de la violence des manifestants est sans doute réel, il convient cependant de confronter cette impression à la réalité. En l'espèce, les travaux de recherches tendent à démontrer que la France a connu par le passé (notamment dans les années 70), des épisodes de mouvements plus violents que ceux observés récemment en France. Les chercheurs notent par ailleurs que d'autres pays européens, tels que l'Allemagne et la Grèce, connaissent des situations au moins tout aussi violentes, si ce n'est plus, que celles observées en France dans les ZAD de Notre-Dame-des-Landes ou Sivers.²⁴

Il est vrai cependant que des évolutions sont observées dans les formes de contestations. Des collectifs de manifestants plus flous et moins organisés, l'apparition de mouvements visant l'occupation comme finalité (Occupy, Nuit Debout, zones à défendre etc.) ou encore la présence croissante de citoyens filmant ou photographiant les interventions des forces de l'ordre génèrent de nouveaux défis pour ces dernières, qui doivent adapter leurs stratégies en conséquence.

²⁴ Voir notamment O. FILLIEULE et F. JOBARD, « Un splendide isolement. Les politiques françaises du maintien de l'ordre », La vie des idées, 24 mai 2016 ; Auditions de C. MOREAU DE BELLAING (22 janvier 2015) et de F. JOBARD (19 mars 2015) devant la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre.

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, il paraît urgent de repenser le modèle du maintien de l'ordre appliqué en France afin de s'assurer que celui-ci garantisse réellement l'exercice des libertés publiques dans le respect de la déontologie et des droits de chacun. Une autre approche du maintien de l'ordre tend à voir le jour en Europe et pourrait inspirer la France.

IV – Développement d'une toute autre approche du maintien de l'ordre en Europe

Avant la France, d'autres pays européens se sont interrogés sur leur modèle de maintien de l'ordre. D'importants travaux de recherche et réflexions à l'échelle européenne ont été menés depuis 2010. Ainsi, un projet européen d'envergure nommé GODIAC (*Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe*) a été conduit entre 2010 et 2013 en vue de construire une doctrine unifiée de maintien de l'ordre, à partir de l'observation et de l'étude de « bonnes pratiques » dans neuf pays européens.²⁵ Ce projet a abouti à la définition, en mai 2013, du modèle dit « KFCD », reposant sur plusieurs concepts clés (*Knowledge, Facilitation, Communication, Differentiation*), articulés autour de l'importance du dialogue et de la communication dans la gestion et la prévention des troubles à l'ordre public au cours de manifestations. Reposant sur une nouvelle approche de la psychologie de foule, il part du postulat que l'usage indiscriminé de la force par la police augmente le risque de menace à l'ordre public. Il vise à minimiser les violences collatérales, inutiles ou dangereuses et à construire et entretenir un dialogue permanent avec la foule afin de permettre une désescalade des tensions.

Ce modèle, qui propose un changement de paradigme, s'est développé en Allemagne et s'exporte en Suède, au Danemark, en Hollande, en Angleterre, en Suède et en Suisse. Jusqu'alors, la France est quant à elle restée en retrait de ces diverses études et expériences, accusant en la matière un certain retard au regard de ces homologues européens. Le rapport du projet GODIAC et un guide pratique de l'OSCE en décrivent les ressorts et principes de manière complète.²⁶ L'ACAT livre ici une brève synthèse des quatre concepts clés de ce modèle.

- **Knowledge**

Cette notion renvoie à la nécessité de bien connaître les groupes de protestataires, leurs buts, stratégies et dynamiques de contestation. Elle suppose de recueillir des informations fiables afin d'éviter, comme cela est constaté dans plusieurs pays - dont la France - de baser des stratégies d'interventions sur des visions stéréotypées, rumeurs ou méconnaissances. Une meilleure connaissance des buts et tactiques des manifestants permet de planifier et analyser les risques, afin, par exemple de ne pas arriver suréquipé ou en surnombre, ou d'éviter toute réponse disproportionnée à une situation. Ce principe réfère également à la connaissance des comportements de foule et à la psychologie de foule évoquée plus haut. Il suppose en outre de bien transmettre les informations recueillies aux agents qui seront amenés à intervenir sur le terrain. À cette fin, l'Allemagne utilise par exemple des brochures destinées aux agents du maintien de l'ordre, et décrivant de manière précise le contexte de l'événement, les objectifs des manifestants, les modes d'action attendus ou lignes rouge à ne pas dépasser.

²⁵ Les neuf pays suivants ont participé au projet GODIAC : Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Hongrie, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède.

²⁶ « Recommendations for policing political manifestations in Europe : GODIAC », mai 2013 ; « Human rights handbook on policing assemblies », OSCE-ODIHR, 2016

- **Facilitation**

Ce concept repose sur la facilitation et l'accompagnement des manifestations de rue. L'intervention des forces de l'ordre doit ainsi viser à faciliter l'atteinte des objectifs légitimes des manifestants. Elle cherche à faciliter le déroulement des manifestations autorisées pacifiques ou celles se déroulant dans des conditions plus difficiles. Elles facilitent notamment les accès et départ à la manifestation, ainsi que les contacts avec les organisateurs. Sur décision du commandement, les forces de l'ordre peuvent même être amenées à faciliter des rassemblements publics non officiels. Le principe de facilitation suppose un dialogue permanent avec la foule.

- **Communication**

La communication est un volet fondamental de cette approche du maintien de l'ordre. Elle part du principe qu'une manœuvre ou tactique policière qui n'est pas expliquée peut susciter de l'incompréhension, de la colère, voire de l'hostilité. La communication doit s'effectuer à tous les stades de l'opération de maintien de l'ordre. Elle doit être initiée en amont, le plus tôt possible avec les personnes impliquées (organisateurs si possible, résidents, commerces de proximité etc.). Dans cette phase préalable, elle s'exerce, selon les pays, au moyen de consultations de résidents, réseaux sociaux, médias traditionnels, brochures d'informations, site internet de la police etc.

Le dialogue doit également être très présent pendant l'événement. La communication établie avec les manifestants dans une situation calme doit être maintenue, voire accentuée, dans les situations de tensions. À cette fin, certains des pays observés utilisent des hauts-parleurs ou écrans géants afin de tenir la foule informée des intentions de la police. Plusieurs pays ont par ailleurs mis en place des unités de maintien de l'ordre dédiées au dialogue. Ainsi en est-il des officiers de dialogue en Suède, de l'*event police* au Danemark, des *peace unit* en Hollande, ou des *liaison officers* en Angleterre. Le système le plus avancé est observé en Allemagne avec les *dialogue units*, utilisés lors des manifestations ou rencontres de football. L'objectif de telles unités est de faire en sorte que les actions de la police soient systématiquement expliquées, afin d'être correctement comprises et interprétées par les manifestants. En Allemagne, chaque interpellation dans des situations de maintien de l'ordre est ainsi suivie de l'intervention d'une équipe de dialogue afin de désamorcer les conflits pouvant résulter de l'action policière.

La communication doit enfin être poursuivie après l'événement, par le biais par exemple de séances de debriefing avec les organisateurs.

- **Différentiation**

Il s'agit ici, pour les forces de l'ordre, d'avoir conscience de la variété des individus dans une foule (différentes identités, manières d'agir et de réagir) et de traiter individuellement les personnes posant problème, afin de prévenir l'extension des comportements illégaux. Ce principe renvoie à la psychologie des foules décrite ci-dessus, et part du principe que des actions indiscriminées de la police peuvent engendrer la solidarisation de la foule avec les protestataires que la police cherche à isoler. Ce principe suppose là encore de bien connaître les manifestants et de maintenir avec eux un dialogue permanent. Elle suppose également de donner des signaux clairs sur ce qui est toléré ou non.

Conclusion

Le modèle du maintien de l'ordre qui se développe en France depuis le début des années 2000 prend une direction radicalement opposée à l'approche développée chez nos voisins européens. Loin d'apaiser les tensions et de garantir la protection de l'ordre public et des libertés fondamentales, il se révèle être contre-productif sur les court, moyen et long termes.

Pour cette raison, l'ACAT estime urgent de repenser en profondeur le modèle du maintien de l'ordre français, au risque de creuser, de manière durable, le fossé entre police et population et de générer des tensions plus grandes encore. Elle invite les autorités françaises à s'engager urgemment dans la voie empruntée par ses homologues européens.

Un tel changement devrait néanmoins nécessairement s'accompagner d'une restructuration des missions de police dans leur ensemble. La problématique de la conflictualité des relations entre police et population se pose tout autant dans le cadre des missions de police urbaine ordinaire. La question des contrôles d'identité, sur laquelle le Défenseur des droits s'est déjà beaucoup penché, en est une illustration.

L'urgence de repenser notre approche du maintien de l'ordre pourrait dès lors être une excellente opportunité pour les pouvoirs publics d'initier une réflexion globale sur les missions de police et leurs modalités. Le guide de bonnes pratiques de l'OSCE et le projet GODIAC dessinent à cet égard une philosophie et une doctrine intéressantes. Sur la base du modèle KFCD, la réduction de la conflictualité pourrait ainsi devenir une ligne directrice pour toutes les institutions policières.

ANNEXE 9. BIBLIOGRAPHIE

A – TEXTES JURIDIQUES

Lois et ordonnances

- Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité
- Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste
- Loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence
- Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

Décrets et arrêtés

- Décret n°2011-795 du 30 juin 2011 relatif aux armes à feu susceptibles d'être utilisées pour le maintien de l'ordre public, NOR : IOJ1113072D, JO 1^{er} juillet 2011.
- Décret n°2013-723 du 12 août 2013 de coordination pris en application du décret n°2013-700 du 30 juillet 2013 portant application de la loi n°2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif NOR : INTD1316640D, JO 13 août 2013.
- Décret n°2017-1029 du 10 mai 2017 modifiant l'article D. 211-17 du code de la sécurité intérieure relatif à la liste des armes à feu susceptibles d'être utilisées, en fonction des situations, pour le maintien de l'ordre public, NOR : INTD1713369D, JO 11 mai 2017.

Décisions du Défenseur des droits :

- Décision 2009-212 de 2011, relative à l'attitude de fonctionnaires de police, en tenue de maintien de l'ordre, lors d'évènements à l'issue d'un match de football.
- Décision MDS 2010-142 du 7 février 2012 relative aux circonstances dans lesquelles un jeune homme de 16 ans a été blessé au visage, à la suite d'une intervention des forces de l'ordre devant un lycée.
- Décision MDS 2010-169 du 7 février 2012, relative à l'intervention de fonctionnaires de police et de militaires de la gendarmerie faisant suite au blocage d'un convoi transportant des déchets radioactifs vers l'Allemagne.
- Décision MDS 2011-246 du 3 juillet 2012, relative aux circonstances dans lesquelles un jeune enfant de 9 ans a été grièvement blessé à l'œil par un tir de Flash Ball.

- Décision MDS-2013-34 du 21 mai 2013 relative aux circonstances dans lesquelles une personne a été grièvement blessée au cours d'une intervention de maintien de l'ordre.
- Décision MDS 2013-139 du 16 juillet 2013, relative à la dispersion d'un groupe de manifestants par des militaires de la gendarmerie.
- Décisions MDS-2015-126 du 21 mai 2015, relative aux circonstances dans lesquelles des fonctionnaires de police ont encerclé et maintenu des manifestants à l'intérieur d'un périmètre sur la voie publique durant trois heures.
- Décision MDS-2015-298 du 25 novembre 2015, relative aux circonstances dans lesquelles des fonctionnaires de police ont encerclé et maintenu des manifestants à l'intérieur d'un cordon durant plus de deux heures.
- Décision MDS 2016-036 du 17 février 2016, relative aux circonstances dans lesquelles de nombreux manifestants participant à un rassemblement organisé par un collectif ont été interpellés aux fins de faire l'objet d'un contrôle d'identité délocalisé.
- Décision MDS-2016-109, 25 novembre 2016, relative aux circonstances du décès d'un jeune homme aux cours des manifestations en opposition au projet de construction du barrage de Sivens.
- Décision 2017-045 du 2 mai 2017, relative aux circonstances dans lesquelles trois personnes dénoncent avoir fait l'objet de violences injustifiées de la part des forces de l'ordre lors de la manifestation du 22 février 2014, à Nantes, contre le projet de construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.
- Décision 2017-073 du 16 juin 2017, relative d'une part, aux circonstances dans lesquelles une personne a été interpellée puis placée en garde à vue, d'autre part aux circonstances dans lesquelles cette même personne et un de ses amis ont été interpellés deux jours plus tard sur le lieu de passage du convoi présidentiel, en marge du rassemblement d'un collectif.
- Décision 2017-277 du 21 novembre 2017, relative à l'utilisation d'un lanceur de balle de défense comme moyen de dissuasion à une distance réduite, avec une visée au niveau du haut du corps, à la fin d'une manifestation.

Circulaires, Notes & instructions

- Circulaire du 22 juillet 2011 relative à l'organisation et à l'emploi des unités de la gendarmerie mobile, DGGN, n°200000/GEND/DOE/S2DOP/BOP
- Circulaire du 9 août 2012 relative à l'application des dispositions du décret n°2011-794 du 30 juin 2011 relatif à l'emploi de la force pour le maintien de l'OP et du décret n°2011-795 du 30 juin 2011 relatif aux armes à feu susceptibles d'être utilisées au maintien de l'OP, Ministre de l'intérieur, NOR : INTK1232116C

- Circulaire du 20 septembre 2016 relative à la lutte contre les infractions commises à l'occasion des manifestations et autres mouvements collectifs, DACG, NOR : JUS D 1626163 C
- Instruction du 4 décembre 2009 relative à la doctrine d'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmeries nationales, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, NOR : IOCK09293J
- Instruction commune d'emploi des forces mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale, DGPN n°2009.co7619-D, DGGN n°141670
- Instruction conjointe du 22 avril 2015 relative à l'emploi du pistolet à impulsions électriques (PIE), des lanceurs de balles de défense (LBD) de calibre 40 et 44mm, de la grenade à main de désencerclement (GMD) et de la grenade lacrymogène instantanée (GLI) dans les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale, DGPN n°2015-1959-D, DGGN n°31762
- Instruction commune d'emploi des unités de force mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale, DGPN n°2015-6371-D du 29 décembre 2015, DGGN n°0973365 du 29 décembre 2015
- Instruction conjointe relative à l'usage et l'emploi des armes de force intermédiaire dans les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale, DGGN 27 juillet 2017 n°233500, DGPN 2 août 2017 n°4585A

Notes

- Note de service du DGPN, du DCSP, SDMIS et DUTOP relative à l'application des dispositions du décret n°2011-794 du 30 juin 2011 relatif à l'emploi de la force pour le maintien de l'ordre public et du décret n°2011-795 du 30 juin 2011 relatif aux armes à feu susceptibles d'être utilisées au maintien de l'ordre public à l'attention des DDSP et des directeurs de la sécurité publique, n°0000031
- Note d'information aux préfets du 2 mai 2017 relative à la dispersion des attroupements et à la présence et le rôle de l'autorité habilitée à décider de l'emploi de la force, Ministre de l'Intérieur NOR : JNTK1705157J
- Note conjointe relative à l'évolution de la doctrine de maintien de l'ordre, DGPN n°2016-6906, DGGN n°088367, PP n°14019388 du 10 décembre 2014 en référence aux instructions en dates des 20 et 22 novembre 2014
- Note du cabinet du Ministère de l'Intérieur à destination du Défenseur des droits au sujet de la décision n°MDS-2016-109 relative aux manifestations d'opposition au barrage de Sivens (FRAISSE), 3 février 2017

Documents parlementaires

- ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport n° 2794 de la quatorzième législature, établi par la commission d'enquête « chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens », 21 mai 2015
- ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport n° 4281 de la quatorzième législature, établi par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, « sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence », 6 décembre 2016

Résolutions

- Conseil de l'Europe, Résolution APCE 2116 (2016), visant à empêcher de toute urgence les violations des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques

B – JURISPRUDENCE

Conseil constitutionnel

- Conseil constitutionnel, décision n° DC 94-352 du 18 janvier 1995, loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité
- Conseil constitutionnel, décision n° 2017-677 QPC du 1^{er} décembre 2017, Ligue des droits de l'Homme, Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence

Cour constitutionnelle fédérale allemande

- Décision Brokdorf Beschluss, 14 mai 1985

Cour européenne des droits de l'homme

- CEDH, GIULIANI AND GAGGIO c/ ITALIE, 24 Mars 2011
- CEDH, MOUSSAÏEV ET AUTRES c/ RUSSIE, 9 octobre 1997
- CEDH, ANDRONICOU ET CONSTANTINOUC c/ CHYPRE, 27 sept. 1995
- CEDH, MCCANN ET AUTRES c/ ROYAUME-UNI, 27 septembre 1995
- CEDH, HENTSCHEL ET STARK c/ ALLEMAGNE, 9 novembre 2017
- CEDH, FINOGENOV ET AUTRES c/ RUSSIE, 20 décembre 2011
- CEDH, AUSTIN c/ ROYAUME UNI, 15 mars 2012

- CEDH, ATAYKAYA c/ TURQUIE, 22 juillet 2014
- CEDH, ABDULLAH YASA ET AUTRES c/ TURQUIE, 16 JUILLET 2013
- CEDH, KAVAKLIOGLU c/ TURQUIE, 6 octobre 2015
- CEDH, KUDREVICIUS c/ LITUANIE, 15 octobre 2015
- CEDH, PENAKAINEN c/ FINLANDE, 20 octobre 2015

C – PUBLICATIONS

Rapports institutionnels, études statistiques & fiches techniques

- Conseil de l'Europe, « *Empêcher de toute urgence les violations des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques* », doc. 14060, 10 mai 2016
- Commission de Venise (Conseil de l'Europe), « *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique* », Etude n°581/2010, 9 juillet 2010
- Cour des comptes, Rapport annuel 2017, février 2017
- Défenseur des droits, « *Rapport sur trois moyens de force intermédiaire : le pistolet à impulsions électriques de type Taser x26®, le Flash-Ball superpro®, le lanceur de balles de défense 40x46* », mai 2013
- Policia Segurança Publica, « *Planning and policing of public demonstrations. A case study* », CEPOL Annual European Police Research and Science Conference 5 – 7 october 2016
- POLISEN – GODIAC, « *Recommendations for policing political manifestations in Europe* », Mai 2013
- POLISEN – GODIAC, « *The Anthology Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe* », Mai 2013
- ONU, « *Rapport sur l'usage de la force hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* », 72^{ème} session., 20 juillet 2017, A/72/178
- ONU, « *Rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association* », 21 mai 2012, A/HCR/20/27
- OSCE, « *Guide pour une police démocratique* », 24 janvier 2017
- OSCE-BIDDH, « *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique* », CDL-AD (2010)020

- IGGN, IGPN, « *Rapport relatif à l'emploi des munitions en opérations maintien de l'ordre* », IGPN/E/N°14-1899-I, N°3735IGGN/CAB/GCM, 13 novembre 2014
- IGGN, « *Rapport d'enquête administrative relative à la conduite des opérations de maintien de l'ordre dans le cadre du projet de barrage de Sivens (Tarn)* », N°3885, 2 décembre 2014
- INHESJ, « *Mission relative au cadre légal de l'usage des armes par les forces de sécurité* », novembre 2016

Articles

- Olivier FILLIEULE & Fabien JOBARD, « *Un splendide isolement : les politiques françaises de maintien de l'ordre* », la vie des idées, 24 mai 2016
- Olivier FILLIEULE & Fabien JOBARD, « *Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre* », 23 novembre 2017, version révisée et actualisée d'une première publication sur le site de la Vie des Idées du 24 mai 2016
- Olivier FILLIEULE, Gilles DESCLOUX, Pascal VIOT, « *Changement de tableau. Le maintien de l'ordre public en Europe entre poussée de l'histoire réelle et dédifférenciation* », 6^{ème} Congrès des Associations Francophones de Science Politique
- Olivier FILLIEULE, Gilles DESCLOUX, Pascal VIOT, « *Vers un modèle européen de gestion policière des foules protestataires ?* », Revue française de science politique vol 6 n°2, p.295-312
- Jean-Pierre FREDERIC, « *La judiciarisation du maintien de l'ordre : des maux... aux actes !* », AJ Pénal 2013, p208
- Carole GAYET-VIAUD, Jacques DE MAILLARD, Fabien JOBARD, « *Une innovation policière : les délégués à la cohésion police-population* », CESDIP, Avril 2017
- Jérémie GAUTHIER, « *Des corps étrange(r)s dans la police ? Les policiers minoritaires à Paris et à Berlin* », ScienceDirect, SOCTRA-2760
- Jérémie GAUTHIER, « *Origines contrôlées. Police et minorités en France et en Allemagne* », Sociétés contemporaines 2015/1 (N° 97), p. 101-127
- René LEVY « *La police française à la lumière de la théorie de la justice procédurale* », Déviance et Société, vol. vol. 40, no. 2, 2016, pp. 139-164
- Patrice MANN, « *De la psychologie des foules à l'approche sociologique* », Revue de la gendarmerie nationale 2ème trimestre 2005 – n°215
- Christian MOUHANNA, « *Etat d'urgence, état des lieux : abus de police et usure démocratique* », Sociologie, 2017, N° 4, vol. 8, 433-438
- Patrick MIGNON – Terra Nova, « *Pour une désescalade des réponses sécuritaires dans le football. Un modèle pour les questions de sécurité urbaine* », 2010
- Dominique MONJARDET, « *Le maintien de l'ordre : technique et idéologie professionnelles des CRS* », Déviance et Société, 1988, Vol. 12, N° 2, pp. 101-126

- Didier PERROUDON, « *Attroupement* », Dalloz, répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Décembre 2010
- Didier PERROUDON, « *Manifestations* », Dalloz, répertoire de droit pénal et de procédure pénale, mars 2011.
- Mattias WAHLSTROM, « *Watershed events and changes in public order management systems : Organizational adaptation as a social movement outcome* », pp. 285-313 in the *Consequences of Social Movement*, Cambridge University Press, 2016 (eng)

Rapports

- ACAT, « *Affaire Ali ZIRI : Autopsie d'une enquête judiciaire* », 9 juin 2017
- ACAT, « *L'ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France* », mars 2016.
- AMNESTY INTERNATIONAL, « *Le maintien de l'ordre lors des rassemblements* », décembre 2013
- AMNESTY INTERNATIONAL, « *Un droit, pas une menace, restrictions disproportionnées à la liberté de réunion pacifique sous couvert de l'état d'urgence en France* », 2017.
- AMNESTY INTERNATIONAL, « *Use of force, guidelines for implementation of the UN basic principles on the use of force and firearms by law enforcement officials* », août 2015.
- AMNESTY INTERNATIONAL, « *The human rights impact of less lethal weapons and other law enforcement equipment* », 2015.
- GENEVA ACADEMY, « *Use of Force in Law Enforcement and the Right to Life : The Role of the Human Rights Council* », Novembre 2016.
- REPORTERRE, « *Maintien de l'ordre : La dangereuse dérive, rapport d'information sur les actions de maintien de l'ordre menées depuis le début des manifestations d'opposition à la loi sur le travail en février 2016* », 29 juin 2016.
- Normand FILLION, « *Il n'y a pas de raisons pour que cela s'améliore – Les nouveaux rassemblements de personnes : enjeux et perspectives* », Etude EPMES n°2007/061, Centres d'étude et de recherche Travail Organisation Pouvoir (CERTOP) & Délégation à la prospective et à la stratégie (DPS), août 2009.
- Olivier FILLIEULE, Gilles DESCLOUX, Pascal VIOT, « *Encadrement policier des manifestations publiques et prévention de la violence : éléments de comparaison européenne* », COGINTA, UNIL, rapport remis dans le cadre du programme de coopération Suisse-Roumanie (non publié, 2014 (non publié).
- Olivier FILLIEULE, Gilles DESCLOUX, Pascal VIOT, « *Etude comparée sur les doctrines en matière d'engagement lors de grands rassemblements* », COGINTA, UNIL, rapport remis dans le cadre du programme de coopération Suisse-Roumanie (non publié), 2015.

- SYNOPIA, « Rapport – Sécurité : au-delà des moyens, un défi de gouvernance ? », 2017.

Ouvrages, thèses

- Jacques DE MAILLARD, « *Polices comparées* », LGDJ, 09/2017
- Didier JOUBERT, « Libertés, Droit, Désordres : les violences émeutières dans l'espace urbain, dynamique des phénomènes et organisation de la réponse sociale », Thèse de doctorat en droit privé, sous la direction de Xavier Pin, Université LYON III Jean Moulin, 2017
- Christian MOUHANNA., *La police contre les citoyens ?* Champ social, 2011.

E – DOCUMENTS TRANSMIS A LA DEMANDE DU DDD

- ACAT, Note d'analyse sur les pratiques et conséquences du maintien de l'ordre en France, juillet 2017.
- ACAT, Documentation relative au maintien de l'ordre.
- ACAT, Blessures par Flashball Superpro et LBD 40 depuis 2000, mis à jour en octobre 2017.
- DGGN, « Evolution de la doctrine de maintien de l'ordre et de lutte contre les violences urbaines. Synthèse groupe N°1 Typologies et cinétique d'une crise en zone urbaine »
- DGGN, « Evolution de la doctrine de maintien de l'ordre et de lutte contre les violences urbaines. Synthèse groupe N°3 Tactiques de lutte contre les troubles de type VTU ».
- DGGN, « Evolution de la doctrine de maintien de l'ordre et de lutte contre les violences urbaines. Synthèse groupe N°4 Evolution des matériels et formation ».
- DGGN, Fiche synthèse GT5 Pour un concept de manœuvre image et données (J+N – photos/films/sons/internet/objets connectés...)
- DGGN, « Evolution de la doctrine de maintien de l'ordre public et de lutte contre les violences urbaines. Synthèse groupe n°6 Evolution du cadre légal au MO ».
- DGGN, « Evolution de la doctrine de l'ordre public et de l'action contre les violences urbaines », 31 mai 2017.
- DOPC (SYNAPSE), Télégramme n° 4574 de l'Etat-Major du 30/04/2017 de la DOPC.
- DOPC (SYNAPSE), Statistiques 2015-2016 MOSOVO.
- DOPC (SYNAPSE), Fiche de lecture de l'ouvrage « Maintenant » du Comité Invisible.

- DOPC (SYNAPSE), Présentation, actualités d'ordre public – information et vigilance, 2 juin 2017.
- DRCPN, Guide DRCPN sur le maintien de l'ordre public du 29 septembre 2015, (transmis par l'IGPN).
- NOAILLES GENDARMERIE, Principes pratiques du maintien de l'ordre public en France.
- Patrick STROZDA (Dircab Matignon), Courrier au DDD suite à l'interpellation de manifestants suite à un rassemblement devant le lycée Buffon, 9 août 2016.
- PP, Tableau MOSOVO de la DOPC 2014, 2015, 2016, 2017, reçu le 19 octobre 2017.
- Olivier FILLIEULE, Interdépendance et adaptations tactiques.
- Olivier FILLIEULE, The independence psychological effects in participation in demonstrations.

F – INTERNATIONAL

- CR du déplacement à Berlin du DDD des 7 et 8 mars 2017.
- CR du déplacement à Londres du DDD des 24 et 25 octobre 2016.
- CR du déplacement à Madrid du DDD des 4 et 5 avril 2017.
- Standard Operating Procedure for the Operational Deployment Of Protestor Liaison Teams (PLT'S) in the MPS (RU).
- Police liaison « Gateway » Team (RU).
- Police Liaison Team Officer Role Profile (RU).
- National Policing Improvement Agency (NPIA), « Traiter's Guide Protestator Liaison Officers », 14 mars 2013 (RU).
- Service public fédéral intérieur, Circulaire CP4 concernant la gestion négociée de l'espace (Belgique), 31 mars 2014.
- Service public fédéral intérieur, Circulaire ministérielle OOP 41 concernant les directives générales coordonnées d'ordre public visant à opérationnaliser le cadre de référence CP 4 relatif à la gestion négociée de l'espace public, C – 2011/00309, 31 mars 2014 (Belgique).
- DGA, « Du maintien et rétablissement de l'ordre public à la gestion négociée de l'espace public – bien plus qu'une question de sémantique... (quoique...) », Congrès Francopol, 7 octobre 2015 (Belgique).

- CEPOL, « Planning and policing of public demonstrations. A case study », Annuel European Police Research and Science Conference, 5-7 october 2016.

D – PRESSE

- AMNESTY INTERNATIONAL, « *Rapport sur le droit de manifester : comment nous avons travaillé* », 13/06/2017.
- AFP, « *RSF saisit le Défenseur des droits pour des violences policières contre des journalistes* », 7 juillet 2017.
- AFP, « *Etat d'urgence : l'interdiction de participer à des manifestations censurée (Conseil constitutionnel)* », 9 juin 2017.
- AFP, « *Qui sont les « Black Blocs* » *In Libération* 23 février 2014.
- Marc-Antoine BLINDER, « *La Cour des comptes présente plusieurs leviers d'action pour une efficience accrue des forces de sécurité* », AEF Dépêche n°564832, 29 juin 2017.
- Emeline CAZI, « *A Paris, quatre policiers vont répondre de faits de violence sur mineur* », Libération, 4 juillet 2017.
- Thibaut CHEVILLARD, « *Défenseur des droits : le nombre de dossiers relatifs à la déontologie des forces de sécurité en forte hausse* », AEF info, 23 février 2017.
- Christophe CORNEVIN, « *Manifestations : la nouvelle stratégie anticasseurs de la police* », Télégraphe, 29 septembre 2017.
- Christophe CORNEVIN, « *Casseurs : les nouvelles stratégies du maintien de l'ordre* », Le Figaro, 29 septembre 2017.
- Willy LE DEVIN, « *Antiterrorisme, la police, légitime pousse-au-crime sur les réseaux* », Libération 10 juillet 2017.
- Benjamin DERVOT, « *J'ai cru que j'allais mourir, Warren raconte son interpellation, le 25 juin, pendant laquelle il a reçu plusieurs coups de la part d'un agent en civil* », Le Parisien, 13 juillet 2017.
- Barthélémy DONT, « *Les policiers dans le viseur* », L'Humanité, 13 juillet 2017.
- Jean-Manuel ESCARNOT, « *J'ouvrais les caméras, les micros, je pouvais voir ce qu'ils tapaient* », Libération, 10 juillet 2017.

- Paule GONZALES, « *Etat d'urgence : le Conseil constitutionnel censure l'interdiction de manifester* », Le Figaro, 9 juin 2017.
- Pierre ALONSO & Sylvain MOUILLARD, « *Amnesty s'alarme des limitations au droit de manifester en France* », Libération, 31 mai 2017.
- Samuel LAURENT & Adrien SENECAAT, « *Ce que la police peut et ne peut pas faire pendant une manifestation* », Le Monde, 3 mai 2016.
- Jean-Luc TALTAVULL (SNCP), « *Législation anti-cagoules : bonnes pratiques allemandes* », La Tribune du commissaire SNCP, mars-avril-mai 2015.
- OSCE – Newsroom, « *Recent police violence against journalists during demonstrations in France disturbing, says OSCE Representative* », 3 juin 2016.
- Amandine SANIAL, « *L'actualité de la sécurité publique est marquée par la proximité entre forces de l'ordre et citoyens (note du CREOGN)* », AEF Dépêche n°563751, 13 juin 2017.
- Les amis de la gendarmerie, « *Dossier : Le maintien de l'ordre public* », n°303 – juillet 2013 – 76^{ème} année – Trimestriel.
- Camille MARTIN, « *Violences policières : le rapport qui dit les faits* », Reporterre, 26 juin 2016.
- Raphael KAMPF, « *L'état d'urgence, notre loi des suspects* », Tribune parue dans Libération, 2 juin 2017.

—
Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

Tél. : 09 69 39 00 00

www.defenseurdesdroits.fr

—
Toutes nos actualités :



www.defenseurdesdroits.fr

