

Paris, le 26 juillet 2018

Avis du Défenseur des droits n°18-19

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

A la suite de son audition du 25 juillet 2018 par la mission d'information de la commission des lois du Sénat : « Faire la lumière sur les événements survenus à l'occasion de la manifestation parisienne du 1er mai 2018 »,

émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits,

Jacques TOUBON

L'article 4 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 confie notamment au Défenseur des droits la mission de « veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant une activité de sécurité sur le territoire de la République ».

Ce contrôle concerne :

- les policiers nationaux
- les militaires de la gendarmerie
- les policiers municipaux
- les agents de l'administration pénitentiaire
- les douaniers
- les agents de surveillance des transports en commun
- les agents de sécurité privée (surveillance, gardiennage, services d'ordre...)
- les enquêteurs privés, etc.

Dans le cadre de cette mission de veille du respect de la déontologie par les forces de sécurité, le Défenseur des droits :

- traite les réclamations individuelles ;
- mène des réflexions sur des sujets d'intérêt général (la doctrine du maintien de l'ordre, les armes de force intermédiaire, par exemple) ;
- met en place des actions de sensibilisation, notamment dans les écoles de police, de gendarmerie et de l'administration pénitentiaire ;
- rend des avis au parlement sur des projets de loi (Savary, sécurité publique) ;
- réalise des missions d'observation (démantèlement des camps de migrants, à Calais, à Paris notamment).

Le Défenseur des droits a reçu 1228 saisines en 2017 dans le domaine de la déontologie de la sécurité.

Le Défenseur des droits a, dans le cadre de ses enquêtes, la possibilité de :

- demander la communication de pièces administratives ou judiciaires : le secret de l'enquête ou de l'instruction ne peut lui être opposé ; les pièces couvertes par le secret médical ou par le secret professionnel entre un avocat et son client lui sont également accessibles si la personne concernée lui en donne l'autorisation ;
- effectuer des vérifications sur place ;
- procéder à l'audition des réclamants, des témoins et des mis en cause, qui peuvent se faire assister de la personne de leur choix.

Dès lors qu'une enquête judiciaire est en cours ou qu'une juridiction est saisie sur les mêmes faits, comme c'est le cas dans la présente affaire, le Défenseur des droits a l'obligation de solliciter l'accord de l'autorité judiciaire avant de mettre en œuvre ses pouvoirs d'investigation.

Tous les éléments réunis au cours des investigations, témoignages, rapports administratifs, éléments de l'enquête judiciaire, certificats médicaux, vidéos, sont présentés et débattus contradictoirement au cours des auditions, puis par écrit dans une note récapitulative.

L'enquête menée aboutit à une décision écrite, qui peut, en cas de manquement avéré, être assortie de recommandations visant à en prévenir le renouvellement, et portant sur :

- la nécessité d'engager des poursuites disciplinaires à l'encontre de l'agent mis en cause ;
- la modification de textes législatifs ou réglementaires ;
- un changement des pratiques.

Parmi les 10 demandes de poursuites disciplinaires formulées en 2017, 3 ont mis en cause des comportements violents au cours d'opération de maintien de l'ordre¹ :

- l'utilisation d'un LBD 40*46 de manière dissuasive (décision 2017-277) ;
- des violences commises à l'encontre d'un manifestant à Paris (2017-320) ;
- des violences commises à l'encontre d'un manifestant à Paris (2017-321).

C'est fort de son expérience, de ses constats et de sa connaissance des règles qui régissent le comportement professionnel des membres des forces de sécurité que le Défenseur des droits s'efforcera de contribuer à la mission de contrôle de la représentation nationale.

En l'occurrence, je suis en mesure de vous apporter un éclairage :

- sur le rôle des policiers nationaux concernant la présence d'observateurs extérieurs au sein d'une manifestation, leur encadrement, les limites de leurs prérogatives, les signes distinctifs dont ils peuvent être porteurs,
- à vous faire part de réflexions générales, dès lors que je ne suis pas saisi, sur la réaction des policiers lorsque les observateurs prennent une part active à l'opération de maintien de l'ordre, et sur les suites à donner sur un usage de la force susceptible d'être qualifié de disproportionné.

Question annexe : qu'en est-il de l'éventuelle compétence du Défenseur des droits concernant M. Benalla, dès lors qu'il est habilité à exercer des activités de sécurité privée par le CNAPS, mais qu'il conviendrait de connaître son rôle et ses missions exactes à l'Élysée pour déterminer s'il exerce à titre principal une activité de sécurité ?

¹ Décision 2017-277 1^{er} décembre 2017 ; décision 2017-320 du 1^{er} décembre 2017 ; décision 2017-321 du 5 décembre 2017

Sur le cadre général de la présence d'un observateur accompagnant les forces de l'ordre

La présente affaire pose la question du cadre juridique prévoyant la présence d'observateurs accompagnant les forces de l'ordre.

A notre connaissance, ce cadre n'est pas formalisé par des notes ou des instructions.

L'expérience du Défenseur des droits en tant qu'observateur

Bien que non formalisée, la présence d'observateurs accompagnant les forces de l'ordre est possible, et c'est ainsi qu'à ma demande, en lien avec le ministre de l'Intérieur et le Préfet de police de Paris, plusieurs de mes agents ont été observateurs au cours d'opérations de maintien de l'ordre :

- à l'invitation du ministre de l'Intérieur, à Calais à l'occasion du démantèlement du camp de la Landes, en octobre 2016 ;
- après avoir informé le Préfet de police à l'occasion du démantèlement du camp de migrants de Stalingrad en novembre 2016 ;
- sur invitation du Préfet de police lors du défilé du 14 juillet 2017 ;
- très récemment, après avoir informé le Préfet de police à l'occasion de l'évacuation du campement de migrants de la Villette, le 30 mai 2018.

Chacune de ces missions d'observation a été préparée en toute transparence, avec la collaboration des autorités de police, par le biais de contacts téléphoniques, puis formalisée par des échanges de mails et de courriers.

Sur chacune de ces opérations, les agents du Défenseur des droits avaient pour unique mission d'observer le travail des forces de l'ordre et la prise en charge des migrants, et avaient pour instructions de ne pas intervenir dans les opérations en cours. Ils disposaient d'un numéro de téléphone leur permettant de se mettre rapidement en contact avec un policier référent joignable en cas de difficultés.

Ils étaient présents à la fois sur le terrain avec les policiers et les gendarmes, et au centre d'information et de commandement pour avoir une vision plus globale du déroulement des opérations.

Ils ont également pour consignes de présenter systématiquement leur statut et le but de leur présence lorsqu'ils entrent en contact avec une personne, quelle que soit sa qualité, et sont aisément identifiables par le port d'un brassard bleu qu'ils portent sur le bras, sur lequel est inscrit « Défenseur des droits » et « République Française ».

A l'issue de ces opérations d'observation, qui se sont toujours déroulées dans de bonnes conditions, les agents du Défenseur des droits ont systématiquement rédigé des rapports mentionnant leurs constats.

Les difficultés posées par la présente affaire

Quant à l'observateur, son statut, sa conduite, il est difficile de déterminer avec certitude :

- la procédure à suivre pour solliciter et obtenir une habilitation pour être observateur ;
- la personne qui a autorité pour délivrer une habilitation ;
- le but de la présence des observateurs, en général, et en l'espèce, au regard de leurs fonctions à l'Elysée ;
- les instructions transmises aux observateurs sur leurs prérogatives, leur marge de liberté
- les signes devant être portés par les observateurs susceptibles de les identifier sans les confondre avec des membres des forces de l'ordre qu'ils ne sont pas ;
- les mesures de sécurité à prendre pour éviter qu'un observateur soit mis en danger, à ce titre le port d'un casque de policier par un seul des observateurs, alors que ni le second observateur ni le référent n'en portent, interroge ;
- le rôle du policier référent qui, dans la présente affaire accompagnait les deux observateurs ;
- l'obligation de rédiger des rapports par les observateurs et leur référent à l'issue de l'observation ;
- l'organisation de réunions de préparation et de compte rendu permettant d'organiser l'observation dans les meilleures conditions, et de faire un retour d'expérience sur les constats et les éventuelles difficultés rencontrées.

Je recommande par conséquent, de formaliser un cadre juridique sur la présence d'observateurs accompagnant les forces de l'ordre concernant notamment la situation des référents, ce qui devrait permettre, à l'avenir, de résoudre certaines des difficultés soulevées par la présente affaire.

Sur les faits du 1^{er} mai 2018

Dans ce type de situation, mes services mèneraient une instruction contradictoire en demandant communication des différents rapports qui ont été rédigés, des enregistrements vidéos conservés et en procédant aux auditions des protagonistes. Dès lors que je ne suis pas saisi, mes observations sont formulées sous forme d'interrogations, et non de constats sur le déroulement des faits. Autrement dit, qu'aurait fait le Défenseur des droits s'il avait été saisi en mettant en œuvre les méthodes d'instruction qu'il utilise afin d'accomplir sa mission de contrôle de la déontologie de la sécurité ?

Sur l'ordre de procéder à des interpellations

Sur une vidéo il semble que l'on aperçoit les deux personnes interpellées jeter chacune un projectile sur les forces de l'ordre. Si ces faits étaient confirmés, les conditions pour procéder à leur interpellation paraîtraient réunies.

Reste à déterminer qui a donné l'ordre de procéder aux deux interpellations visibles sur les vidéos.

Pour quelles raisons les observateurs, dont on sait désormais qu'ils ne sont pas membres des forces de l'ordre, ont-ils pris une part active dans l'interpellation de deux personnes, notamment en faisant usage de la force à leur encontre ?

Pour quelles raisons cet ordre n'a-t-il pas été exécuté exclusivement par des policiers ?

Sur la proportionnalité de l'usage de la force

Les images vidéos pourraient laisser penser que l'usage de la force par les deux observateurs au cours de leur intervention n'est pas proportionné au comportement des deux personnes interpellées au moment où ces gestes sont pratiqués. Ces gestes ne semblent pas correspondre aux gestes techniques enseignés aux policiers.

De façon générale, le Défenseur des droits apprécie la proportionnalité de l'usage de la force au regard notamment du but poursuivi lors de l'intervention, du contexte d'intervention, du comportement de la personne appréhendée et des lésions médicalement constatées. Des éléments touchant à la personne du réclamant, tels que l'âge ou l'état de santé, entrent également en ligne de compte de même que les gestes techniques ou l'arme utilisés.

Ainsi, parmi les nombreuses affaires traitées en la matière depuis sa création, le Défenseur des droits a constaté un usage disproportionné de la force et recommandé des sanctions disciplinaires dans 7 affaires s'étant déroulées dans un contexte de maintien de l'ordre :

- dans 3 affaires concernant un usage disproportionné de lanceurs de balles de défense sur des manifestants alors que les circonstances ne le justifiaient pas² ;
- dans une affaire concernant l'utilisation de gaz lacrymogène sur des manifestants pacifiques³ ;
- dans deux affaires concernant des coups portés à des manifestants maîtrisés⁴ ;
- dans une affaire concernant un manifestant piétiné à l'occasion d'un bond offensif⁵.

² Décision 2010-142 du 2 février 2012 ; Décision 2011-246 du 3 juillet 2012 ; Décision 2017-277 du 1^{er} décembre 2017

³ Décision 2013-139 du 3 juillet 2013

⁴ Décision 2017-320 du 1^{er} décembre 2017 ; Décision 2017-321 du 5 décembre 2017 ;

⁵ Décision 2018-190 du 18 juillet 2018

La légitimité et l'intensité de l'usage de la force par les membres des forces de sécurité est une question qui est souvent posée lorsque nous examinons les réclamations dont nous sommes saisis.

Quand nous décidons qu'il y a eu un manquement par absence de proportionnalité il est fréquent que la hiérarchie des forces de sécurité n'envisage aucune sanction disciplinaire.

Ce sujet me paraît devoir être pris en considération plus largement, notamment par le Parlement, en tenant compte du développement de la sensibilité collective, de la violence accrue du comportement de certains manifestants et de l'évolution de la technicité des interventions.

[Sur la réaction des fonctionnaires de police lorsque les observateurs font usage de la force](#)

La réaction des policiers pendant que les observateurs font usage de la force interroge :

- Que voient-ils ?
- que font-ils ?
- quelles instructions reçoivent-ils ?
- que savent-ils du statut des deux observateurs ?

Il semble que les policiers s'éloignent de l'action et qu'aucun agent de la force publique ne s'interpose lorsque M. Benalla maîtrise violemment le jeune homme :

- est-ce que les images vidéos donnent ou pas une vision exacte de la situation ?
- les policiers pensent-ils avoir affaire à un collègue ? Connaissaient-ils le statut des deux observateurs ?
- les policiers pensent-ils que l'usage de la force à l'encontre du jeune homme est proportionné ?

Sur les différentes vidéos qui circulent dans les médias, il semble que le policier-référent chargé de prendre en charge les deux observateurs est régulièrement en retrait de l'action, il semble ne pas intervenir pour expliquer aux observateurs le cadre et les limites de leur présence, ni auprès des autres policiers présents.

[Sur les suites données à ces évènements](#)

- Les policiers présents ont-ils rédigé des rapports à l'issue de leur mission comme c'est la norme dans les réclamations traitées par le Défenseur des droits, notamment sur les violences dont ils ont été témoins et qui ont fait l'objet de l'ouverture d'une information judiciaire après la diffusion de vidéos sur les réseaux sociaux ?

- La hiérarchie des policiers, informée très rapidement après les faits grâce aux vidéos circulant sur les réseaux sociaux a-t-elle demandé des rapports circonstanciés aux policiers intervenus ?
- Pour quelles raisons ces faits, vraisemblablement décrits dans des rapports semblent ne pas avoir eu immédiatement de suites, ni judiciaire en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale, ni administrative avec une saisine de l'IGPN ?
- L'absence de saisine de l'IGPN dès le 1^{er} mai s'explique-t-elle par le fait que les observateurs ne sont pas policiers ou parce que les réactions des policiers visibles sur les vidéos ne sont pas susceptibles de révéler des manquements ? Au regard des incertitudes qui semblaient exister sur le statut des protagonistes et aussi sur les responsabilités prises par les membres de la hiérarchie policière, on pourrait s'interroger sur l'éventualité d'une enquête immédiate de l'IGPN.
- Fallait-il appliquer l'article 40 du CPP ? Entendez bien ma réponse qui sera toute entière fondée sur l'indépendance et l'impartialité qui constituent la substance de mon statut. Si j'avais été saisi dans ma mission de contrôle de la déontologie de la sécurité, j'aurais agi comme je l'ai déjà fait dans un cas que j'ai eu à connaître à l'occasion des manifestations contre la loi Travail. Par ma décision 2017-320 du 1/12/2017 j'ai signalé les faits au Parquet. De la même façon j'aurais pu le faire dans la présente circonstance.
- Il semble que le CNAPS a délivré une habilitation à M. Benalla, le 9 juillet 2018, pour être dirigeant d'une entreprise de sécurité privée, cette habilitation aurait-elle été remise en cause si les faits du 1^{er} mai avaient donné lieu à une enquête judiciaire ou administrative ?

Permettez-moi pour conclure, de souhaiter que la présente situation ne nuise pas à la pratique des observateurs car l'observation extérieure et indépendante est une garantie de transparence indispensable au bon fonctionnement des services publics et en particulier de ceux qui sont chargés des missions particulièrement difficiles de la sécurité et du maintien de l'ordre.

Ceci me conduit pour terminer à rappeler quelles sont les préoccupations et les propositions du Défenseur des droits quant à la « doctrine » du maintien de l'ordre.

Dans le cadre de la mission dite « maintien de l'ordre » qui m'a été confiée par le Président de l'Assemblée nationale en février 2017, j'ai mené une étude en vue de dresser un bilan des outils et des méthodes du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie, en m'appuyant sur l'audition d'une quarantaine de professionnels compétents en la matière, sur des éléments comparatifs internationaux et enfin, sur des recommandations formulées à l'issue du traitement de réclamations individuelles.

Il serait souhaitable que les recommandations issues du rapport soient prises en compte dans le cadre des travaux internes au sein de la police nationale en vue de faire évoluer la doctrine du maintien de l'ordre. Elles me semblent pouvoir vous éclairer dans le cadre de vos travaux, notamment sur les thèmes suivants.

1. **La gestion du maintien de l'ordre doit reposer sur l'emploi de forces professionnalisées et formées, comme les compagnies républicaines de sécurité et la gendarmerie mobile**, mais la pratique du maintien de l'ordre est aujourd'hui disparate. Il existe une diversité dans sa pratique en Ile-de-France et en région et entre les unités constituées et spécialisées au maintien de l'ordre et celles qui ne le sont pas. **Ce constat appelle à un renforcement de la formation et du contrôle des forces chargées de l'ordre public.**

2. Dans le cadre du maintien de l'ordre, les personnels recourent à une multiplicité d'armes de force intermédiaire dont certaines sont problématiques au regard de l'exercice des libertés publiques et de l'intégrité physique. En particulier, les deux lanceurs de balles de défense « LBD 40x46 » et Flash-Ball superpro, dont les caractéristiques techniques et les conditions d'utilisation sont inadaptées et dangereuses dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre. Si le Flash-ball superpro ne fait pas partie de la dotation des gendarmes mobiles, et a été retiré de la dotation des policiers nationaux, il fait encore partie de la dotation d'autres unités de gendarmerie susceptibles d'intervenir en maintien de l'ordre. **Je recommande donc que tous les lanceurs de balles de défense soient retirés de la dotation des forces de sécurité qui interviennent en maintien de l'ordre.**
Egalement, et compte-tenu des informations insuffisantes sur les caractéristiques techniques et l'usage des autres armes de force intermédiaire, je préconise une étude approfondie sur le recours à ces armes, sous son égide.

3. Je constate enfin la plus grande place des actions de police judiciaires dans le maintien de l'ordre, parfois qualifiée de « judiciarisation », ce qui soulève des difficultés au regard de l'équilibre entre les enjeux de sécurité et la protection des libertés publiques. Je recommande donc de :
 - recentrer le maintien de l'ordre sur la mission de police administrative de prévention et d'encadrement de l'exercice de la liberté de manifester dans une approche d'apaisement et de protection des libertés individuelles ;
 - 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 ;
 - limiter le recours à certaines techniques attentatoires aux libertés telles que l'engagement, les contrôles délocalisés, ce qui soulève à la nouveau la question plus générale des contrôles d'identité, et autres pratiques mises en œuvres dans le cadre de l'état d'urgence (zones de protection, filtrage, etc.).