

Mission permanente de la France
auprès de l'Office des Nations unies à Genève
et des autres organisations internationales en Suisse

CG/ta/2019-0225351

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse présente ses compliments au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et a l'honneur de lui faire parvenir ci-joint les éléments de réponse du Gouvernement français à la communication des procédures spéciales AL FRA 2/2019 du Conseil des droits de l'Homme relative à l'usage possiblement disproportionné d'armes non meurtrières par les forces de l'ordre lors des manifestations des « gilets jaunes ».

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse saisit cette occasion pour renouveler au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme les assurances de sa très haute considération./.



Genève, le 11 avril 2019

Haut-Commissariat aux droits de l'Homme
Palais des Nations
1211 GENEVE 10

A/s : Réponse de la France à la communication des procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme relative à l'usage possiblement disproportionné d'armes non meurtrières par les forces de l'ordre lors des manifestations des « gilets jaunes ».

Par un courrier en date du 11 février 2019, quatre procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies¹ ont demandé aux autorités françaises de bien vouloir leur communiquer des informations et des observations sur « les allégations d'usage excessif d'usage de la force au cours des diverses manifestations du mouvement des « gilets jaunes » organisées depuis mi-novembre 2018, ayant occasionné des blessures de plusieurs manifestants, mais aussi des arrestations et des violations aux droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique ». En réponse aux allégations relayées par la communication conjointe et aux questions posées, le Gouvernement français fait part des éléments suivants.

1. Veuillez nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les allégations susmentionnées

La France tient à rappeler à titre liminaire qu'elle attache une importance toute particulière à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La France a une tradition de liberté d'expression et de réunion pacifique, qui sont garanties par la Constitution de 1958 comme par la Convention européenne des droits de l'homme. La France cultive une longue tradition de manifestations permettant la libre expression dans l'espace public des revendications et opinions les plus diverses, le plus souvent en opposition aux décisions prises par les pouvoirs exécutif et législatif en place et parfois au soutien de ces dernières. Le droit de manifester est par ailleurs reconnu dans la jurisprudence.

En France, le droit de manifester s'accompagne de l'obligation de déclaration préalable de toute manifestation sur la voie publique, qui permet d'assurer la sécurité des manifestants. A cet égard, le Comité des droits de l'Homme a considéré que l'obligation d'avertir la police six heures avant l'organisation d'une manifestation dans un endroit public peut faire partie des restrictions tolérées par l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) relatif au droit de réunion pacifique (Comité des droits de l'Homme (CDH), *Kivenmaa c. Finlande*, 1994, communication n°412/1190).

Les récentes manifestations mentionnées dans la communication ont été encadrées par un dispositif de sécurité visant à assurer la sécurité des manifestants conformément à ce qui est prévu par la loi. Les conditions d'intervention des forces de l'ordre ont été particulièrement difficiles. Ces manifestations ont été marquées par des violences graves commises par certains manifestants, à l'encontre des forces de l'ordre, des journalistes présents ou d'autres personnes. Il faut également souligner que des propos, inscriptions et agressions à caractère raciste, antisémite ou homophobe ont été constatés au cours ou en marge des mobilisations.

L'usage de la force par les forces de l'ordre est strictement encadré par le droit français. Le gouvernement français veille à ce que cet usage soit maîtrisé, proportionné et contrôlé, comme le prévoit la loi, et conformément aux engagements internationaux pris par la France. Toute personne qui s'estime victime d'une violence injustifiée peut le signaler et déposer plainte. Plusieurs plaintes ont d'ailleurs été déposées à la suite des manifestations récentes, les enquêtes sont actuellement en cours.

• S'agissant du déroulement général des faits :

¹ Le Groupe de travail sur la détention arbitraire ; le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression ; le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association ; le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme.

Les mobilisations sur la voie publique de personnes se revendiquant du mouvement des « gilets jaunes » ont débuté le 17 novembre 2018 sous la forme de défilés hebdomadaires à Paris et dans de nombreuses villes françaises, mais aussi d'occupations de ronds-points et de blocages de sites tels que des dépôts de carburant ou des plateformes logistiques d'entreprises de la grande distribution. Ces deux dernières formes de mobilisation se sont raréfiées depuis les évacuations auxquelles les forces de l'ordre ont procédé mi-décembre 2018, à la suite du décès de plusieurs personnes percutées accidentellement par des véhicules en marge des barrages de « gilets jaunes ». En revanche, les défilés hebdomadaires se sont succédé sans interruption depuis 18 semaines.

Si les manifestations du 17 novembre 2018 ont été globalement pacifiques, des violences ont commencé à émailler les rassemblements dès le deuxième samedi de mobilisation. Les jets de projectiles et feux de barricades auxquels s'est livré un nombre limité de manifestants ont provoqué des dégâts principalement matériels relativement faibles le 24 novembre 2018, mais les violences ont pris une plus grande ampleur à compter du 1^{er} décembre 2018, date notamment marquée par l'incendie de la préfecture de Haute-Loire au Puy-en-Velay et d'importantes dégradations matérielles sur et dans l'Arc de Triomphe à Paris, ainsi que par un nombre important de blessés², dont une personne âgée de 80 ans touchée à Marseille par des plots de grenade alors qu'elle fermait ses volets et qui décédera le lendemain.

Malgré l'annonce par le président de la République, le 10 décembre 2018, de mesures en réponse à un certain nombre des revendications exprimées par les « gilets jaunes » et le lancement d'un grand débat national, les manifestations ont continué et le nombre de blessés n'a cessé d'augmenter..

- **S'agissant des allégations concernant le maintien de l'ordre et de l'usage des armes :**

Les rapporteurs spéciaux affirment que « le déploiement excessif de la force publique dans plusieurs villes du pays semble contrevenir aux standards internationaux dans ce domaine » et que « craignant légitimement d'être blessées, des personnes pourraient raisonnablement être dissuadées ou dissuader leurs proches de participer aux manifestations ».

En premier lieu, il y a lieu de distinguer entre manifestation, déclarée ou pas, et attroupement.

Si la première consiste en un rassemblement, statique ou mobile, visant à exprimer ses idées ou formuler des revendications, le second, est quant à lui de nature délictuelle et consiste en un rassemblement susceptible de troubler l'ordre public, au sens de l'article 431-3 du code pénal. Plus simplement, l'attroupement est une manifestation qui a dégénéré dans la violence.

Or, si la liberté d'expression et celle de réunion, auxquelles concourent la liberté de manifestation, sont garanties par notre droit, à la fois constitutionnel et conventionnel, cette garantie ne s'attache qu'à la liberté de réunion ou de manifestation pacifiques (Cour EDH Grande chambre du 15 octobre 2015, Kudavicius et autres c. Lituanie, req. n° 37553/05 et 15 novembre 2018 Navlanyy c. Russie, req. n° 29580/12).

Compte tenu de la spécificité et des risques propres aux réunions publiques et aux manifestations, la Cour européenne considère, en outre, que les autorités **ont le devoir** de prendre les mesures nécessaires pour garantir le bon déroulement de toute manifestation légale et la sécurité de tous les citoyens (voir notamment, Cour EDH, 20 févr. 2003, Djavit An

² Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, au 24 mars 2019, 1130 policiers ont été blessés ; au 16 mars 2019, 456 gendarmes ont été blessés. Au 23 mars 2019, 396 manifestants ont été blessés dans le ressort de la préfecture de police de Paris.

c. Turquie, req. no 20652/92, § 56-57 ; Cour EDH, 1^{er} déc. 2011, Schwabe et M. G. c. Allemagne, req. nos 8080/08 et 8577/08, § 110-113 ; Cour EDH, 15 nov. 2012, Celik c. Turquie, req. no 34487/07, § 88).

En deuxième lieu, les forces de l'ordre déployées lors d'une manifestation le sont, avant tout, pour protéger la sécurité des manifestants. A ce titre, il faut rappeler que le lanceur de balles de défense (LBD) n'est pas utilisé en cas de manifestation, mais uniquement en cas d'attroupement, c'est-à-dire en cas de manifestation ayant dégénéré (aux termes du premier alinéa de l'article 431-3 du code pénal : « *Constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public* »). A aucun moment le LBD n'est utilisé à l'encontre de manifestants, même véhéments, si ces derniers ne commettent pas de violences physiques, notamment dirigées contre les forces de l'ordre, ou de graves dégradations. Mais alors, il ne s'agit plus des manifestants, mais de participants à un attroupement violent et illégal.

En troisième lieu, dans un Etat de droit, l'Etat dispose du monopole de la violence physique légitime. Pour autant, l'usage de la force est strictement encadré et obéit aux principes de stricte nécessité et de proportionnalité, tels que rappelés par le code de la sécurité intérieure, à l'article L. 435-1.

Les unités chargées de recourir à la force doivent le faire de manière graduée, en faisant d'abord usage de la force physique, possiblement accompagnée d'équipements ne constituant pas des armes à feu³, avant, si le trouble persiste ou s'aggrave et après une nouvelle sommation, de pouvoir utiliser des armes de force intermédiaire – parmi lesquelles figurent notamment les grenades lacrymogènes instantanées et les grenades à main de désencerclement.

Le code de la sécurité intérieure prévoit toutefois que si des violences ou voies de fait sont exercées contre les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement ou si ceux-ci ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent, il peut être fait usage de la force directement, sans sommation, en recourant aux armes prévues dans l'hypothèse précédente, ainsi qu'au lanceur de balles de défense de calibre 40 dit « LBD 40 x 46 » avec des projectiles non métalliques.

Dans ce contexte, confrontées à de nombreuses manifestations ayant dégénérées en attroupement ou ayant donné lieu à des attroupements, les forces de l'ordre ont dû faire usage de la force en utilisant des armes de force intermédiaire dans le strict cadre de la loi. Les armes de force intermédiaire permettent de faire face à la grande violence de nombreux individus. Le nombre de fois où ces armes ont été utilisées est à rapporter au nombre d'attroupements et à leur intensité.

S'il est rapporté l'usage de milliers de grenades lacrymogène pour la manifestation du 1^{er} décembre 2008, il est nécessaire de resituer le contexte ayant nécessité l'emploi de ces armes intermédiaires. On rappellera les scènes chaotiques auxquelles ces attroupements ont donné lieu : Arc de Triomphe tagué, voitures incendiées, magasins évacués, vitrines cassées, montées de barricades, échauffourées avec les forces de l'ordre. A Paris, les dégâts ont été considérables.

Les forces de l'ordre ont été prises à partie par des individus très violents. Elles ont reçu des pavés, du mobilier urbain, des bombes agricoles, des jets d'acide. Des témoignages font état

³ Tels que des bâtons de défense, boucliers, engins lanceurs d'eau, containers lacrymogènes à main et certaines grenades lacrymogènes.

de ce que certains individus ont démonté les grilles de certains monuments, en ont disqué les flèches de façon à pouvoir les lancer sur les forces de l'ordre.

L'usage des armes de forces intermédiaire a permis de contenir cette violence sans retenue et éviter des morts tant dans les rangs des forces de l'ordre que dans les rangs des émeutiers. Ces armes de force intermédiaire doivent permettre, dans le respect des lois et des règlements, une réponse graduée et proportionnée à une situation de danger lorsque l'emploi légitime de la force s'avère nécessaire.

En quatrième lieu, si des cas de mésusage du LBD sont toujours malheureusement possibles, malgré le rappel systématique des consignes avant chaque intervention, de tels mésusages ne sauraient remettre en cause l'utilisation régulière de cette arme en cas de nécessité, c'est-à-dire en cas de légitime défense ou lorsque les forces de l'ordre n'ont pas d'autres moyens pour défendre le terrain qu'elles occupent.

En tout état de cause, et tant que les enquêtes judiciaires n'auront pas abouti, il n'est pas possible de déterminer, à ce jour, si les personnes blessées par des tirs de LBD l'ont été dans une situation justifiant le recours à cette arme, avec les conséquences malheureuses qui s'y attachent, ou dans une situation d'usage abusif, critiquable.

Il est donc parfaitement impossible de déduire du nombre de personnes se présentant comme victimes d'un tir de LBD que les précautions d'utilisation de cette arme ne pourraient jamais être efficacement respectées, étant précisé qu'au 1^{er} février 2019 plus de 9 000 tirs de LBD avaient été réalisés partout en France depuis le 17 novembre 2018.

A cet égard, l'utilisation de caméras par les forces de l'ordre depuis les manifestations du 26 janvier dernier doit, à la fois, permettre de mieux établir les responsabilités et, d'autre part, de responsabiliser encore davantage, si besoin en était, les utilisateurs de cette arme.

- **S'agissant, plus particulièrement, de l'usage des lanceurs de balles de défense :**

L'usage des armes autorisées dans le cadre de la dissipation d'un attroupement est expressément et limitativement prévu aux articles R. 211-16 et suivants du code de la sécurité intérieure (CSI), le LBD de calibre 40 mm étant expressément autorisé par l'article D. 211-19 du CSI dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre.

Les conditions juridiques (et instructions particulières) du recours à la force et aux armes sont détaillées au sein de l'instruction commune PN /GN du 02 août 2017 relative à l'usage et l'emploi des armes de force intermédiaire (AFI) dans les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale. Son annexe II traite spécifiquement de l'emploi du LBD de 40 mm (40x46). Les cadres juridiques dans lesquels cette AFI peut être utilisée sont déclinés par les articles L435-1 et L211-9 du CSI (MO), 122-5 et 122-7 du code pénal (légitime défense et état de nécessité). Les précautions d'emploi de l'arme figurent au paragraphe 3.3 (zone privilégiée de visée, contexte, ...).

Ainsi, conformément aux principes énoncés à L. 435-1 du code de la sécurité intérieure régissant l'usage des armes par les policiers et les gendarmes, également applicable aux cas de dissipation des attroupements prévus à l'article L. 211-9 du même code, les forces de l'ordre agissent donc dans un cadre légal précis et demeurent guidées par les principes d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité de l'emploi de la force, que ce soit en matière de légitime défense ou pour disperser un attroupement. Il s'agit de contenir les individus les plus agressifs et de les disperser, en évitant d'attiser la violence, en préservant également la liberté d'expressions de ceux qui veulent porter leurs revendications pacifiquement.

Le LBD permet de garantir un usage gradué de la force.

Faisant application de ces principes, l'article R. 431-3 du code pénal rappelle le principe de gradation dans l'emploi de la force qui guide l'action quotidienne des forces de l'ordre. Il dispose que « *l'emploi de la force par les représentants de la force publique n'est possible que si les circonstances le rendent absolument nécessaire au maintien de l'ordre public (...). La force déployée doit être proportionnée au trouble à faire cesser et doit prendre fin lorsque celui-ci a cessé* ». D'application stricte, cet article fonde la nécessaire adéquation entre la force déployée et le trouble à faire cesser.

Cet impératif est du reste au cœur des doctrines d'emploi de la force, la nécessité de pouvoir disposer d'armes de forces intermédiaires ayant été entérinée par l'ONU lors de son 8^{ème} congrès pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, lequel a adopté une délibération en septembre 1990 intitulée « *principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes de feu par les responsables de l'application des lois* », demandant aux législateurs nationaux de prendre des dispositions juridiques afin de doter les services de « *divers types d'armes et de munitions qui permettront un usage différencié de la force et des armes à feu* ».

A noter que la Turquie a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH) pour ne pas avoir doté ses forces de police d'autres armes que des armes à feu et, par conséquent, pour ne pas avoir laissé aux policiers d'autre choix que de tirer lors d'une manifestation au cours de laquelle ils avaient subi des violences (Cour EDH, Gülec c. Turquie, 27 juillet 1998, req. n° 21593/93, § 71).

Dans le respect de ce principe, l'article L.211-9 du code de la sécurité intérieure énonce qu'un attroupement peut être dissipé par la force publique, après deux sommations de se disperser demeurées sans effet.

A la suite de la seconde sommation, le recours aux armes (LBD) est strictement proscrit. Seule la force physique peut être employée, ainsi que divers moyens intermédiaires (bâtons de défense, engins lanceurs d'eau, certaines grenades lacrymogènes lancées à la main MP7, CM6, etc.).

L'article R. 211-11, dernier alinéa, du CSI prévoit l'obligation de réitérer la seconde et dernière sommation s'il doit être fait usage d'armes. La liste de ces armes est limitativement prévue et résulte des dispositions combinées des articles R211-11, R211-16 et D211-17 du CSI. Il s'agit notamment des grenades (grenades lacrymogène instantanée (GLI), GMD) et de lanceurs de grenades. Le LBD ne peut être utilisé dans ce cadre.

L'article L.211-9, alinéa 6 (avant-dernier) du CSI prévoit enfin que : « *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* ». Dans ces deux hypothèses seulement peuvent être utilisées, non seulement tous les moyens de force intermédiaire (MFI) et les AFI précités, mais également les lanceurs de balles de défense.

Le LBD répond aux objectifs fixés par la doctrine du maintien de l'ordre telle qu'en vigueur actuellement sur le territoire national, qui prône, à l'exception des situations nécessitant des actions d'interpellation, le respect d'une distance séparant les forces de l'ordre des manifestants. Cette distance est garante d'un maximum de sécurité, tant pour les forces de sécurité que pour les personnes qui leur font face, en évitant le contact physique direct et les blessures subséquentes.

Lorsque les policiers ou les gendarmes sont confrontés à la nécessité de réagir à une prise à partie par des groupes armés ou violents sans que la situation n'exige pour autant le recours aux armes à feu létales, cette « distanciation » est obtenue par le recours à des armes de force intermédiaire (AFI).

L'usage du LBD n'est pas disproportionné.

En matière d'armes de type Flashball, les forces de l'ordre (police et gendarmerie nationales) n'emploient aujourd'hui plus que des LBD de calibre 40 mm, après abandon en février 2018 et conformément à la recommandation du Défenseur des droits dans son rapport sur l'usage des armes intermédiaires du Flashball SuperPro dont le rayon d'action était plus faible et qui se révélait trop imprécis au-delà de 15 mètres.

Le LBD 40, dont la portée et la précision sont meilleures, permet la neutralisation, à moyenne distance, d'un individu dangereux pour autrui ou pour lui-même, par le tir d'un projectile en caoutchouc à effet cinétique. Il ne s'agit pas d'une arme létale dans le sens où il n'est ni conçu, ni destiné à tuer. Une aide à la visée permet d'améliorer la précision du tir. La vitesse initiale modérée et la faible masse du projectile se traduisent par une quasi-absence de recul au départ du coup. La capacité de déformation des munitions permet de limiter le risque de pénétration, tout en optimisant le pouvoir de choc. Toutefois, en fonction des munitions utilisées, le LBD 40mm est susceptible de causer des lésions importantes si le tir atteint des personnes situées à moins de 3 ou 10 mètres.

Par suite, l'utilisation du LBD s'avère nécessaire lors d'émeutes urbaines, au cours desquelles des individus agressent les forces de l'ordre. Les modes d'action des groupes de "casseurs" dans le conflit des « Gilets jaunes » s'apparentent à de telles violences urbaines. La riposte des forces de l'ordre dans ces situations consistent à discriminer les auteurs de troubles, les agresseurs, des manifestants pacifiques ; en ce sens, le LBD 40mm, en permettant de mettre un terme, ponctuellement, à l'agression commise par un individu violent contre les forces de l'ordre est une arme de force intermédiaire adaptée. Les policiers ont recours au LBD lorsqu'il est nécessaire de dissuader ou de stopper une personne violente ou dangereuse. Les manifestations récentes ont été caractérisées par des actions violentes de groupes très mobiles qui harcèlent les forces de l'ordre. En toutes circonstances, l'usage du LBD suppose le respect des précautions d'emploi rappelées dans l'instruction commune précitée

L'utilisation du LBD fait l'objet, comme les autres AFI, d'une formation spécifique sanctionnée par l'attribution d'un certificat initial d'aptitude à la pratique du tir (CIAPT), d'une durée de validité limitée dans le temps.

Le renouvellement de la validité du certificat conditionne le maintien de l'habilitation des forces de l'ordre à détenir et à utiliser l'arme considérée.

La formation initiale, débouchant sur l'attribution d'un CIAPT, est constituée de deux modules :

- *un module réglementaire* qui vise à connaître le cadre législatif et réglementaire, commun pour l'ensemble des forces de l'ordre. Chaque agent suit ce module **tous les ans** pour entretenir ses acquis. Ce module est notamment l'occasion de rappeler les principes d'absolue nécessité et de proportionnalité conditionnant un usage des armes ;
- *un module de connaissance de l'arme et de manipulation* au cours duquel le policier ou le gendarme acquiert un socle de connaissances ainsi que les compétences nécessaires à la manipulation de l'arme et à son emploi optimal dans le cadre du service. Ce module comprend notamment des enseignements relatifs au montage et au

démontage, aux manipulations et mesures de sécurité, à la connaissance générale de l'arme et des caractéristiques techniques ainsi que ses conditions de mise en œuvre. L'accent est mis à cette occasion sur la doctrine d'emploi spécifique à l'AFI considérée en insistant sur les dommages potentiels qu'elle peut générer et le strict respect des méthodes et conditions de mise en œuvre. Des mises en situation sont organisées au cours de cette formation.

Au titre de la formation continue (renouvellement de la validité d'un CIAPT), l'agent habilité doit impérativement suivre tous les trois ans une séance d'instruction spécifique à chaque arme comprenant le suivi des deux modules dispensés pour l'acquisition du CIAPT et des mises en situation sont à nouveau réalisées.

S'agissant de l'emploi du LBD par les effectifs des brigades anti-criminalité (BAC), ceux-ci, comme l'ensemble des policiers, doivent posséder une habilitation individuelle obtenue après une formation et le suivi d'une formation continue dite « recyclage ». Son utilisation s'inscrit dans le respect des principes doctrinaux fixés par l'instruction commune DGPN/N°4585A du 2 août 2017 évoquée précédemment.

En outre, l'instruction NOR/INT/C/1732921J du 22 novembre 2017 relative aux brigades anti-criminalité de la police nationale prévoit les missions qui peuvent être confiées à ces unités. Ainsi, les BAC participent, à titre principal, à la lutte contre la délinquance de voie publique. Dans ce cadre, elles concourent à la lutte contre les phénomènes de bandes et les violences urbaines. Elles peuvent également être intégrées à des dispositifs de maintien de l'ordre.

Pour autant, dans ces dispositifs, elles ne se voient pas confier de missions de maintien de l'ordre au sens strict. Elles restent chargées de leur mission judiciaire habituelle d'interpellation des auteurs d'infractions. Cette mission justifie que le LBD 40X46 mm équipe ces unités dans la mesure où cette arme offre une puissance d'arrêt et une précision suffisante pour arrêter un individu particulièrement virulent ou dangereux.

Les conditions d'utilisation du LBD font fait l'objet de rappels express et réguliers dans le cadre de l'actuel mouvement des gilets jaunes.

Ainsi, le directeur général de la police nationale a passé des consignes claires aux services placés sous son autorité et rappelé que le LBD ne peut être employé que dans le strict respect des principes de nécessité et de proportionnalité, notamment en cas de violences ou voies de fait lors d'un attroupement. Il appelle l'attention sur la nécessité de respecter le délai de distance prévu pour chaque munition, afin de limiter la gravité des blessures susceptibles d'être causées, et l'interdiction de viser une autre partie du corps que le torse et les membres supérieurs ou inférieurs, afin de limiter les risques de blessures à la tête et sur certains organes moins protégés. Il rappelle en outre qu'il appartient de s'assurer de l'état de santé de la personne touchée et de la faire prendre en charge médicalement si son état le justifie, et que seuls les personnels habilités et à jour de leur formation soient porteur de l'arme. L'ensemble de ces règles doit être systématiquement rappelées lors des briefings opérationnels précédant chaque opération sur le terrain.

Un message similaire a été adressé aux forces de gendarmerie par le directeur général de la gendarmerie nationale le 16 janvier 2019, pour rappeler notamment les précautions d'emploi de ce matériel, en particulier la prise en compte de l'état de vulnérabilité de la personne visée et le risque de chute après l'impact.

Il résulte de tout ce qui précède que l'usage du LBD par les forces de l'ordre est prévu par les textes, que les conditions d'utilisation répondent à des critères stricts, régulièrement rappelés aux unités dotées d'une telle arme. Son utilisation n'est donc pas illégale.

- **S'agissant de l'usage des grenades à main de désencerclement et des grenades lacrymogènes instantanées :**

Il s'agit d'armes de force intermédiaire qui ne sont ni conçues ni destinées à tuer. L'usage de ces grenades constitue un emploi de la force, lequel n'est autorisé que lorsque sont réunies les conditions de nécessité et de proportionnalité requises par la loi.

Dans le cadre d'un attroupement, ces grenades sont utilisées, soit en vue de la dispersion dudit attroupement sur ordre exprès de l'autorité habilitée à décider de l'emploi de la force publique, après sommation ; soit directement, sans sommation, en cas de violences ou de voies de fait exercées contre les forces de l'ordre ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent.

- **S'agissant de l'absence d'usage de liquides incapacitants**

A défaut de toute précision sur l'allégation concernant l'usage de liquides incapacitants, il ne saurait être répondu sur ce point. A cet égard, s'il est possible de voir, notamment sur internet, que plusieurs sources évoquent un possible usage de liquides incapacitants « qui mettraient les gens à terre » par les forces de l'ordre, le ministère de l'intérieur dément formellement l'existence d'une telle arme.

- **S'agissant des allégations relatives aux journalistes qui ont été blessés durant des opérations de maintien de l'ordre :**

Les rapporteurs spéciaux de l'ONU font état de ce que « *de nombreux journalistes qui couvraient les manifestations ont été victimes de violences policières et d'attaques de la part de manifestants* ».

On notera à titre liminaire la partialité des l'exposé des faits qui ont été rapportés aux instances de l'ONU en ce qu'ils font état de « *balles perdues* » en les distinguant des balles de défense de type « flash-balls ». Plus qu'une allégation, ce propos rapporté, qui tend à faire croire que les forces de l'ordre française tireraient dans la foule et notamment sur des journalistes, est un propos mensonger et diffamatoire.

Depuis le début du mouvement des gilets jaunes (mi-novembre 2018), 290 plaintes ont été déposées à l'encontre des forces de l'ordre, dont 5 par des journalistes (données au 19 mars 2019).

En tout état de cause, à défaut de précision concernant l'identité des journalistes, on peut faire état de trois photographes, travaillant pour Libération, qui ont porté plainte le 11 février 2019 pour des faits survenus lors d'une manifestation du 9 février à Toulouse. Il convient de préciser que les photographes étaient mêlés à des manifestants hostiles aux forces de l'ordre et se trouvaient dans l'axe de refoulement des manifestants lorsque, après les sommations d'usage, des moyens lacrymogènes ont été utilisés à des fins de dispersion. Les photographes auraient alors été touchés par des projectiles, dont l'origine reste à déterminer. L'enquête est en cours, notamment au travers de l'exploitation des caméras de vidéosurveillance.

- **S'agissant des allégations relatives aux contrôles d'identité, des confiscations d'équipements et des garde à vue**

A défaut de toute précision sur la réalité des faits reprochés aux forces de l'ordre en ce qui concerne les contrôles d'identité, les confiscations d'équipements et les garde à vue, il est difficile de répondre précisément aux allégations générales pour lesquelles les rapporteurs spéciaux de l'ONU demandent des éclaircissements.

Il peut néanmoins être affirmé que la mise en œuvre de ces opérations a été et demeure strictement encadrées par la loi et que leur qualification de « *tactiques troublantes* » ou de « *pratique intimidante* » n'est dû au mieux qu'à une méconnaissance de la loi sinon à une description partielle de la situation. Les allégations selon lesquelles « *certaines des arrestations et détentions ne seraient liées qu'à l'exercice légitime du droit à la liberté d'expression et de réunion pacifique* » sont sans fondement aucun et seraient contraire à la loi.

Au regard des troubles survenus à l'occasion des premiers mouvements dits de « gilets jaunes », les procureurs de la République ont utilisé les outils juridiques mis à leur disposition afin de prévenir le renouvellement de troubles à l'ordre public et en particulier les atteintes aux personnes ou aux biens les plus graves.

C'est en application de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, sur la base de réquisitions écrites du procureur de la République, que les agents de la force publique ont pu et peuvent contrôler l'identité de toute personne, inspecter ou fouiller tout bagage, visiter tout véhicule se trouvant dans une zone territoriale pendant la période de temps déterminée par les réquisitions. Ces contrôles ont été opérés sur les axes structurants des départements (péages, gare, ..). Ils n'ont eu pour effet que de permettre la découverte d'armes ou de substances (explosives, incendiaires) dont la détention, le port ou le transport constituent un délit.

La détention de certains objets par nature licites (gilets jaunes, outils, boules de pétanque, boulons, autres matériaux projetables, lunettes de piscine, aérosols...) n'ont pu normalement conduire à des placements en garde à vue que si d'autres éléments matériels ont été recueillis pour permettre de caractériser l'infraction de participation à un groupement en vue de la préparation de violences ou destructions, spécialement la vérification des données sur un téléphone portable matérialisant un rendez-vous sur une manifestation.

Ainsi, les mesures de garde à vue réalisées étaient justifiées par l'existence d'indices probants pouvant conduire à caractériser le délit de participation à un groupement en vue de la préparation de violences ou destructions ou de l'auteur de messages, signalés à l'autorité judiciaire sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, dont le contenu est susceptible de caractériser le délit d'organisation de manifestation illicite.

En tout état de cause, il n'a pas été procédé à des placements en garde à vue systématiques et nul en France ne saurait être arrêté et n'a été arrêté en raison de sa seule qualité de manifestant.

Par ailleurs, la garde à vue s'exécutant sous le contrôle du procureur de la République, ce dernier a pu s'assurer, en application de l'article 62-3 du code de procédure pénale, de la légalité de la mesure et de sa nécessité. Il pouvait à tout moment ordonner la levée de cette mesure.

- **S'agissant des allégations d'entrave à la liberté de manifester et de placements abusifs en garde à vue :**

Le ministère de la Justice est attentif au respect du droit de manifester et à la liberté d'aller et venir, lesquels doivent être préservés des troubles graves à l'ordre public. Par conséquent, le ministère adresse régulièrement aux magistrats des circulaires ou dépêches ayant notamment vocation à assurer une lutte efficace contre les débordements susceptibles d'émaner des manifestations. La circulaire du 20 septembre 2016 relative à la lutte contre les infractions commises à l'occasion des manifestations et autres mouvements collectifs (Crim-2016/20-E-16.09.2016) proposait par exemple des pistes d'amélioration des dispositifs de constatation de ces infractions et fixait des orientations de politique pénale (par exemple, pour les faits les plus graves ou qui s'inscrivent dans une démarche délibérée d'affrontement avec l'Etat, les parquets doivent privilégier le défèrement des mis en cause et la comparution immédiate).

Au regard des troubles survenus à l'occasion des premiers mouvements dits des « gilets jaunes », le ministère de la Justice a estimé nécessaire de préciser les moyens mis à la disposition de l'ensemble des parquets pour prévenir la commission d'infractions troublant gravement l'ordre public. Une circulaire et une dépêche en date des 22 novembre 2018 et 6 décembre 2018 ont ainsi été diffusées à l'ensemble des magistrats.

La circulaire du 22 novembre 2018 relative au traitement judiciaire des infractions commises en lien avec le mouvement de contestation dit « des gilets jaunes »⁴ a pour objet d'inviter les juridictions à adapter leur organisation pour faire face à l'éventuel accroissement de l'activité judiciaire, de rappeler les qualifications pénales susceptibles d'être retenues, de préciser les orientations de politique pénale à privilégier et, enfin, d'assurer une remontée d'informations rapide et complète.

La dépêche du 6 décembre 2018⁵ vise à préciser l'articulation des interventions judiciaires et administratives dans la prévention des troubles à l'ordre public.

Ces documents rappellent les outils juridiques à la disposition des procureurs de la République pour prévenir le renouvellement de troubles à l'ordre public et en particulier les atteintes aux personnes ou aux biens les plus graves.

Deux hypothèses de placement en garde à vue sont précisées par la dépêche du 6 décembre 2018 :

- L'hypothèse du placement en garde à vue de la personne à l'encontre de laquelle il existe des indices pouvant conduire à caractériser le délit de participation à un groupement en vue de la préparation de violences ou destructions ;
- L'hypothèse du placement en garde à vue de l'auteur de messages dont le contenu est susceptible de caractériser le délit d'organisation de manifestation illicite.

En tout état de cause, ces instructions n'appellent pas à des placements en garde à vue systématiques et se bornent à rappeler les conditions dans lesquelles des individus mis en cause peuvent faire l'objet d'une telle mesure.

En effet, en application de l'article 62-2 du code de procédure pénale⁶, la mesure de garde à vue est une mesure de contrainte décidée par un officier de police judiciaire, sous le contrôle de l'autorité judiciaire qui ne peut viser que la personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement. Elle doit, en outre, être l'unique moyen de parvenir à l'un au moins des objectifs limitativement énumérés par l'article 62-3 du même

⁴ http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/11/cir_44133.pdf

⁵ Intitulée « Mouvement de contestation dit « des gilets jaunes » : prévention du renouvellement des débordements », référence 2018/1654/CB.

⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154&idArticle=LEGIARTI000023865405>

code⁷. Ainsi, aucun individu ne peut faire l'objet d'une telle privation de liberté « sans aucun comportement suspect ou sans motif plausible ».

Par ailleurs, la garde à vue s'exécutant sous le contrôle du procureur de la République, il revient au magistrat compétent, en application de l'article 62-3 du code de procédure pénale, de s'assurer de la légalité de la mesure et de sa nécessité. Celui-ci peut à tout moment ordonner la levée de cette mesure.

Dans le cadre des manifestations de gilets jaunes, seules des personnes à l'encontre desquelles il existait un ou des éléments laissant penser qu'ils avaient commis ou tenté de commettre une infraction punie d'une peine d'emprisonnement ont par conséquent fait l'objet de placement en garde à vue.

Le ministère de la Justice, qui assure un suivi des remontées d'informations en lien avec ces manifestations, n'a pas été informé de quelconques « détournements de procédures ».

Les exigences procédurales existantes et précisions apportées par la Chancellerie au soutien des parquets constituent des garanties efficaces contre un usage qui serait considéré comme abusif de la garde à vue.

- **S'agissant de allégations relatives à l'interpellation d'individus à Mantes-la Jolie :**

Lors d'une conférence de presse du 7 décembre 2012, le ministre de l'intérieur a, concernant ces interpellations, précisé que *« les images des interpellations sont dures mais je crois qu'il est important de les replacer dans un contexte »* en rappelant que les jours précédant, Mantes-la-Jolie avait été le théâtre de *« véritables violences urbaines »* menées en grande partie par des individus *« pas forcément lycéens »* venus avec *« la ferme intention d'en découdre »*.

Par ailleurs, *« 37 des présents, la plupart encagoulés, étaient trouvés porteurs de bâtons, battes de base-ball et conteneurs de gaz lacrymogène »*. Le ministre de l'intérieur a également fait état de *« bouteilles de gaz (...) jetées robinet ouvert sur des barricades enflammées »*.

Tout en défendant la régularité des interpellations, le ministre de l'intérieur a précisé que des enquêtes ont été ouvertes pour évaluer la procédure engagée par les forces de l'ordre mais aussi pour déterminer qui est l'auteur de la vidéo concernant cette opération.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a annoncé qu'il ouvrirait sa propre enquête. Elle portera *« sur les conditions dans lesquelles se sont déroulées des interpellations de lycéens à Mantes-la-Jolie »*, indique dans un communiqué cette autorité indépendante qui rappelle être chargée de *« veiller au respect de la déontologie »* des forces de l'ordre et de défendre *« l'intérêt supérieur de l'enfant »*.

2. Veuillez nous indiquer si des plaintes ont été déposées à la suite des allégations de traitements inhumains et dégradants et d'usage excessif de la force à l'occasion des manifestations susmentionnées, et préciser si les mesures policières prises sont compatibles avec vos obligations internationales. Si des plaintes ont été déposées, veuillez fournir toute information, et éventuellement tout résultat des enquêtes menées, examens médicaux, investigations judiciaires et autres mesures menées en relations avec ces faits, et en particulier quelles mesures ont été prises afin de protéger l'intégrité physique et morale des manifestants. Dans le cas où les auteurs de ces violations

⁷<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000023865407&cidTexte=LEGITEXT000006071154>

auraient pu être identifiées, veuillez fournir des informations sur les poursuites engagées, tels que les sanctions pénales, disciplinaires ou administratives.

Conformément à ses obligations internationales, la France a le devoir d'assurer à toute personne, par des mesures législatives ou autres, une protection contre les actes prohibés par l'article 7, que ceux-ci soient le fait de personnes agissant dans le cadre de leurs fonctions officielles, en dehors de celles-ci ou à titre privé (*Obs. Générale n°20, 10 mars 1992, §2*). A cet égard, le Comité des droits de l'Homme des Nations unies a précisé que les plaintes alléguant une violation de l'article 7 doivent faire l'objet d'enquêtes rapides et impartiales des autorités compétentes pour rendre les recours efficaces (CDH, *Zheikov c. Russie*, 17 mars 2006, communication n°889/1999, §7.2).

Au 25 mars, l'Inspection générale de la Police nationale est saisie de 188 enquêtes judiciaires "gilets jaunes" (dont 10 concernent des journalistes ou assimilés) ; 456 signalements sont également parvenus sur la plateforme de l'IGPN (dont 27 à l'initiative de journalistes ou assimilés).

S'agissant de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN), elle a de son côté, été saisie par des magistrats judiciaires de trois enquêtes judiciaires liées aux manifestations des gilets jaunes dont :

- une enquête judiciaire sur tir de grenade. Enquête clôturée et transmise au magistrat : l'unité mise en cause a été identifiée mais n'est pas une unité de gendarmerie ;
- une enquête judiciaire (comprenant deux victimes dont une victime qui a eu la main arrachée par une grenade qu'elle a voulu ramasser et 1 autre victime se plaignant d'éclats de grenade sur une jambe) ;
- une enquête judiciaire visant des violences par des gendarmes à l'aide d'une matraque et liées à une affaire médiatique.

Depuis le début du mouvement des gilets jaunes (mi-novembre 2018), 290 plaintes ont été déposées à l'encontre des forces de l'ordre, dont 5 par des journalistes (données au 19 mars 2019).

Ces plaintes se répartissent ainsi :

- 140 victimes de tir de lanceurs de balle de défense ou grenades (dont 37 par grenades, 92 par LBD et 11 pour lesquels il n'a pu être déterminé s'il s'agissait de LBD ou de grenade). Les qualifications retenues sont essentiellement des violences avec arme par personne dépositaire de l'autorité publique. Cependant, on relève 36 procédures qualifiées de violences avec arme par personne dépositaire de l'autorité publique ayant entraîné une incapacité totale de travail supérieure à huit jours ou de violences ayant entraîné une infirmité permanente et 2 procédures pour mise en danger d'autrui.

Les réponses judiciaires connues à ce jour sont l'ouverture d'une information pour l'une d'entre elles et le classement sans suite de 2 procédures. Les autres affaires sont toujours en cours d'enquête.

- 22 plaintes de personnes se déclarant victimes de jets de projectiles sans en préciser la nature. Pour l'une des procédures, les faits ont reçu la qualification de violences avec armes par personne dépositaire de l'autorité publique ayant entraîné une incapacité totale de travail supérieure à huit jours. Sur l'ensemble de ces plaintes, 2 ont fait l'objet d'un classement sans suite.

- 6 victimes ont déposé plainte pour l'utilisation de gaz lacrymogènes à leur rencontre. Quatre des plaintes ont été classées sans suite.

- 41 plaintes ont été déposées à la suite de coups ou de coups de matraque par les forces de l'ordre. Deux procédures ont été qualifiées en violences par personne dépositaire de l'autorité publique ayant entraîné une incapacité totale de travail supérieure à huit jours.

- 75 plaintes de victimes de violences avec arme dont le type d'arme n'est pas connue ont été identifiées, dont 15 ont été qualifiées de violence avec arme par personne dépositaire de l'autorité publique ayant entraîné une incapacité totale de travail supérieure à huit jours et 1 de mise en danger de la vie d'autrui. Sur l'ensemble de ces 75 procédures, 8 ont fait l'objet d'un classement sans suite. 1 plainte pour violence commise au moyen d'un véhicule a été classée sans suite.

- 5 plaintes ont été déposées par des personnes alléguant une arrestation arbitraire ou des violences à l'occasion de leur interpellation.

3. Veuillez fournir toute information sur les arrestations effectuées et les placements en détention, préciser les bases légales de ces arrestations et détentions et indiquer si ces personnes ont été informées des motifs justifiant leur privation de liberté. Veuillez indiquer comment ces mesures sont compatibles avec les normes internationales relatives au droit à la liberté de réunion pacifique et le droit à la liberté d'expression, notamment au regard des obligations internationales de la France, notamment des articles 9, 14, 19 et 21 du PIDCP.

Au 23 mars 2019, les forces de police avaient interpellé 9238 individus ayant abouti à 8130 garde à vue. Au 16 mars 2019, la gendarmerie avait procédé à 1573 interpellations. Au plan national, depuis le début des manifestations le 17 novembre 2018, l'activité judiciaire s'est répartie de la manière suivante⁸ :

- 8 250 mesures de garde à vue ;
- 1 550 comparutions immédiates ayant donné lieu à 354 mandats de dépôt prononcés à l'audience ;
- 1 611 convocations par procès-verbal ou par officier de police judiciaire ;
- 501 mesures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité avec ou sans déferrements ;
- 99 informations judiciaires ;
- 370 saisines d'un juge des enfants ;
- 1 687 mesures alternatives aux poursuites ;
- 1 692 classements sans suite.
-

Conformément à l'article 63-1 du code de procédure pénale, toute personne placée en garde à vue est immédiatement informée par un officier de police judiciaire de son placement en garde à vue ainsi que de la durée de la mesure et de la ou des prolongations dont celle-ci peut faire l'objet, de la qualification, de la date et du lieu présumés de l'infraction qu'elle est soupçonnée d'avoir commise ou tenté de commettre ainsi que du droit de faire prévenir un proche et son employeur ainsi que, si elle est de nationalité étrangère, les autorités consulaires de l'Etat dont elle est ressortissante, et, le cas échéant, de communiquer avec ces personnes.

Le placement en garde à vue suppose que la personne retenue ait commis ou tenté de commettre une infraction. Ces mesures s'exercent à tous les stades sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Aucune mesure de contrainte ne peut être employée à l'encontre d'une personne souhaitant simplement faire usage de son droit à la liberté de réunion pacifique et de

⁸ Chiffres au 12 mars 2019.

son droit à la liberté d'expression. Si tel était le cas, le procureur de la République ordonnerait la remise immédiate en liberté de la personne illégalement retenue. Voir également les éléments de réponse à la question 1.

4. Veuillez indiquer quelles mesures ont été prises pour que les individus, la société civile, de même que les journalistes, puissent travailler dans un environnement favorable et mener leurs activités légitime, notamment le droit de manifester pacifiquement et de couvrir des manifestations, sans crainte de harcèlement, de stigmatisation ou de criminalisation de toute sorte.

Corollaire de la liberté d'expression, le droit de manifester est une liberté garantie par la Constitution et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Police nationale et gendarmerie nationale concourent à l'exercice de ce droit. Le ministre de l'intérieur a rappelé à plusieurs reprises son attachement à cette mission.

Dans le cadre des rassemblements des « gilets jaunes » en particulier, des dizaines de milliers de policiers et de gendarmes, mais aussi de sapeurs-pompiers, ont été mobilisés à de multiples reprises pour assurer dans un contexte souvent extrêmement difficile la sécurité des biens et des personnes : manifestants, commerçants, résidents et aussi journalistes.

Pour ce faire, les forces de l'ordre interviennent avec professionnalisme, sang-froid et discernement, malgré les violences, parfois extrêmes, dont elles sont victimes lors des débordements qui surviennent en marge de certaines manifestations. Elles disposent dans ce domaine d'une expérience et d'un savoir-faire reconnus, y compris sur le plan international.

Sur la question spécifique des journalistes, il faut souligner que les syndicats français de journalistes SNJ, SNJ-CGT et CFDT Journalistes, ont dénoncé la multiplication des agressions de journalistes durant les mobilisations des « gilets jaunes » dans plusieurs villes de Franc. Certains manifestants se sont pris physiquement à des journalistes et/ou aux agents de sécurité les accompagnant dans l'exercice de leur mission d'information : le 24 novembre 2018, des équipes de BFM TV et de C News ont échappé à une tentative de lynchage⁹. Le 12 janvier 2019 à Rouen, une équipe de la chaîne d'information en continu LCI a été attaquée par des manifestants et son agent de sécurité roué de coups.

Après une rencontre avec les représentants des organisations syndicales le 30 novembre, proposée à la suite des violences contre les journalistes de la part de manifestants, le ministre de l'intérieur a demandé aux forces mobilisées dans les manifestations de prévoir l'accueil systématique des journalistes le souhaitant à l'arrière des dispositifs, afin de les protéger. Il convient à cet égard de rappeler la nécessité pour ceux-ci de pouvoir attester de leur profession et d'être suffisamment identifiables lors d'événements tels que ceux qui se sont déroulés les 24 novembre et 1er décembre notamment.

Il convient également de rappeler que l'Etat français a répondu aux deux alertes publiées les 26 novembre et 11 décembre 2018 sur la « Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes »¹⁰ du Conseil de l'Europe s'agissant de violences subies par les journalistes lors des manifestations « Gilets jaunes ».

Par ailleurs, plusieurs enquêtes sont en cours pour identifier les auteurs des violences commises à l'encontre de journalistes à l'occasion de manifestations des « gilets jaunes » et les présenter à la Justice. La France rappelle que les journalistes qui estiment avoir été victimes de violence peuvent déposer plainte pour ces faits ou procéder à un signalement sur la plateforme

⁹ Dans un [communiqué](#) du 2 Janvier 2019, l'association Reporters sans frontières déplorait ainsi la multiplication des manifestations hostiles aux médias et les violences de la part de policiers et de manifestants à l'encontre des journalistes.

¹⁰ <https://www.coe.int/fr/web/media-freedom>

internet de l'Inspection générale de la police nationale prévue à cet effet. Le ministre de l'Intérieur a en outre rappelé que ces plaintes et signalements étaient traités avec la plus grande célérité.

Au 25 mars 2019, l'IGPN est saisie de 188 enquêtes judiciaires « gilets jaunes » (dont 10 concernent des journalistes ou assimilés) ; 456 signalements sont également parvenus sur la plateforme de l'IGPN (dont 27 à l'initiative de journalistes ou assimilés).

5. Veuillez apporter des informations précises sur le protocole suivi par les forces de sécurité pour le maintien de l'ordre et l'usage de la force au cours des manifestations et le cadre légal sur l'usage des armes dans le maintien de l'ordre dans tout le pays.

En complément, il peut être précisé les points suivants :

En premier lieu, sur le maintien de l'ordre de manière générale, la doctrine du maintien de l'ordre visant à permettre l'exercice effectif des libertés d'expression et de réunion pacifique tout en préservant l'ordre et la sécurité publics s'est « bâtie autour d'un processus de pacification de la gestion des manifestations », reposant sur les principes suivants : i) la mise à distance des manifestants, afin d'éviter le contact physique entre les forces de l'ordre et les manifestants et les violences qui peuvent en découler ; ii) l'organisation et le fonctionnement des unités chargées du maintien de l'ordre suivant des règles hiérarchisées et collectives ; iii) le recours à la force uniquement en cas d'absolue nécessité ; iv) la gradation du recours à la force ; v) la réversibilité du recours à la force¹¹. Elle va de pair avec une gestion dite « négociée » du maintien de l'ordre, consistant pour les autorités à engager un dialogue avec les organisateurs d'une manifestation dès sa déclaration afin, en particulier, d'en déterminer le parcours et les modalités de sécurisation.

Sur ce point, le Code de la sécurité intérieure prévoit dans ses articles L211-1 et suivants que tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable faite en mairie ou en préfecture, ou, s'agissant de Paris, auprès de la préfecture de police. Cette déclaration doit être faite au moins trois jours francs avant la date de la manifestation et fournir un certain nombre d'informations, notamment les coordonnées des personnes en charge de l'organisation de la manifestation, ainsi que l'objet, le lieu, la date, les horaires et l'itinéraire de cette manifestation. Ces informations visent notamment à permettre la gestion dite « négociée » du maintien de l'ordre, en engageant un dialogue entre les autorités et les organisateurs d'une manifestation sur les modalités de sa sécurisation. Le code de la sécurité intérieure dispose également que le maire ou le préfet peuvent interdire une manifestation lorsque celle-ci est de nature à troubler l'ordre public. En vertu de l'article 431-9 du code pénal, l'organisation d'une manifestation en dépit de son interdiction, ainsi que l'organisation d'une manifestation sur la voie publique sans déclaration sont punis par des peines pouvant aller jusqu'à six mois d'emprisonnement et 7 500 € d'amende.

Toutefois, au cours des dernières années, les violences commises lors de manifestations ont été d'une très grande intensité, en particulier s'agissant des agressions des forces de l'ordre. A cet égard, il faut citer les manifestations contre la loi El Khomri sur l'ensemble du territoire national en 2016 mais aussi celle de Paris le 1er mai 2017 à l'occasion du défilé traditionnel. Lors de ces manifestations, les forces de l'ordre ont été confrontées à des groupes violents dont la stratégie consiste à se fondre parmi des manifestants plus modérés pour commettre leurs exactions ou agressions. Ces groupes ont développé des moyens et des techniques visant

¹¹ Défenseur des droits, [Rapport sur le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie](#), décembre 2017, p. 6 s.

à rendre peu efficaces les procédés et matériels mis en œuvre par les forces de l'ordre. Dans le même temps, leurs actions s'accompagnent d'usages de moyens incendiaires dont les performances et la dangerosité ne cessent de s'accroître.

Aussi, le mouvement des « gilets jaunes » qui présente des traits particuliers qui semblent rendre difficile la mise en œuvre de cette doctrine. Peu structuré et non hiérarchisé, il s'est principalement organisé sur les réseaux sociaux, où sont régulièrement lancés les appels aux manifestations, lesquelles ne sont, pour la plupart, pas déclarées auprès des autorités, faisant ainsi obstacle à la gestion négociée précédemment évoquée.

Dans ce contexte, la Direction générale de la police nationale (DGPN) a pris des mesures destinées à adapter sa doctrine et ses pratiques aux phénomènes de violence constatés lors des manifestations. Ainsi, une doctrine du maintien de l'ordre (instruction NOR INTC 1712157J du 21 avril 2017) a été élaborée qui fixe un cadre rénové, moderne et adapté pour les opérations de maintien de l'ordre, notamment lors de manifestations violentes.

Elle détermine les grands principes d'action suivants :

- mobilité, réactivité et sécabilité des forces pour adapter l'emploi des forces au déroulement de l'événement et à l'évolution du niveau de menace et donner de la souplesse et de la capacité d'évolution des forces sur le terrain.
- adaptabilité et réversibilité des dispositifs pour une gestion opérationnelle en temps réel des effectifs engagés et favoriser l'adaptabilité des dispositifs
- évitement et maintien à distance des manifestants pacifiques dans le but de préserver l'intégrité physique des manifestants pacifiques et de favoriser la « désescalade », en marginalisant les auteurs de troubles.
- contact avec les auteurs de troubles en vue de leur interpellation en discriminant les auteurs de troubles par une action ciblée des policiers et grâce au recours aux unités formées aux techniques d'interpellation.
- information des participants à l'événement d'ordre public sur le déroulement (notamment en cas d'incidents), sur les mesures prises et par tous moyens (SMS, réseaux sociaux, panneaux d'affichage etc.)
- le renseignement en vue du maintien de l'ordre public par la définition des différents aspects de la mission de renseignement pour le maintien de l'ordre public : anticipation et suivi des mouvements de contestation et des dérives urbaines ; recherche et transmission en temps réel du renseignement pendant l'événement ; analyse post-événement et la contribution à l'identification des auteurs d'infractions pénales pour le ciblage des interpellations pendant l'événement et dans le cadre des procédures judiciaires post-événement
- la judiciarisation des actes commis par les auteurs de troubles grâce au principe du ciblage des interpellations des auteurs de faits constitutifs d'une infraction, au recours au renseignement et à la captation d'images en vue de l'identification des auteurs d'infractions (relier une infraction à un individu), à la détermination de dispositifs tactiques d'interpellation ciblée et à la définition des modalités du traitement judiciaire.
- communication avant, pendant et après les opérations de maintien de l'ordre par la définition d'une stratégie de communication intégrée à l'élaboration et à la conduite des opérations, adaptée au contexte de l'événement ainsi que par l'utilisation de l'ensemble des supports de communication modernes (réseaux sociaux) et traditionnels et l'implication des chargés de communication.
- sécurisation physique et juridique des policiers : sécurisation physique par l'adéquation effectif-risque, équipement adapté, articulation des unités dans le respect des doctrines

d'emploi propres à chacune ; sécurisation juridique (protection fonctionnelle ; défense des policiers injustement mis en cause) et utilisation prioritaire des unités dédiées au M.O (formées et équipées).

Sur le fondement de ces principes doctrinaux et à la suite d'instructions du ministre de l'intérieur en date du 26 juin 2017, des travaux conjoints (DGPN, DGGN et PP) ont été menés au cours du mois de juillet 2017 afin de définir des schémas tactiques de nature à répondre aux violences commises lors des manifestations. Ces travaux ont permis d'avancer des préconisations et des pistes de travail à droit constant, tout en soulignant la nécessité de faire évoluer certains points du cadre juridique du maintien de l'ordre.

De plus, au début de mois de mars 2019, le ministre de l'intérieur a demandé aux forces de l'ordre (DGPN/PP/DGGN) d'élaborer un nouveau « Schéma national pour l'ordre public » d'ici la mi-avril.

En deuxième lieu, l'usage des armes, tel que prévu par l'article L. 211-9 du CSI, n'est pas prévu dans le cadre des manifestations mais uniquement en cas d'attroupement, c'est-à-dire en cas de manifestation susceptible de troubler l'ordre public, conformément à la définition de l'article 431-3 du code pénal (« *Constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public* »). A aucun moment l'usage des armes n'est prévu à l'encontre de manifestants, même véhéments, si ces derniers ne se rendent pas coupables de violences physiques, notamment dirigées contre les forces de l'ordre, ou de graves dégradations, agissements qui transforment alors la manifestation en attroupement.

Le recours aux armes de force intermédiaire est lui encadré au plan légal et réglementaire, ainsi qu'au plan doctrinal par l'instruction commune PN/GN N°4585A du 2 août 2017 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. En outre, à la suite des premières manifestations « gilets jaunes », des instructions du 16 janvier 2019 du Directeur général de la police nationale ont rappelé que les tirs de LBD doivent être « proportionnés et ciblés ». Le ministre de l'Intérieur a également décidé le 23 janvier 2019 d'équiper de caméras-piétons les forces de l'ordre dotées du LBD.

Comme déjà évoqué précédemment, le Conseil d'Etat qui a considéré que « *L'usage du lanceur de balles de défense de 40 mm n'a donc pas pour objet, par lui-même, de faire obstacle à la liberté de manifester ou d'infliger des traitements inhumains ou dégradants* » les armes de type LBD étaient pleinement adaptées aux situations dans lesquelles elles ont été employées : « *les très nombreuses manifestations qui se sont répétées semaine après semaine depuis le mois de novembre 2018 sur l'ensemble du territoire national, sans que des parcours soient toujours clairement déclarés ou respectés, ont été très fréquemment l'occasion de violences volontaires, de voies de fait, d'atteintes aux biens et de destructions. L'impossibilité d'exclure la reproduction de tels incidents au cours des prochaines manifestations rend nécessaire de permettre aux forces de l'ordre de recourir à ces armes, qui demeurent particulièrement appropriées pour faire face à ce type de situations, sous réserve du strict respect des conditions d'usage s'imposant à leur utilisation, qu'il appartient tant aux autorités nationales qu'aux responsables d'unités de rappeler* ». (CE, 1^{er} février 2019, Union départementale de Paris du syndicat de la CGT n° 427386).

Sur ce point également, la Cour EDH a rejeté, par décision du 18 décembre 2018, la demande d'application d'une mesure provisoire concernant l'usage par les forces de l'ordre de lanceurs de balles de défense et de liquides incapacitants (Cour EDH, 18 décembre 2018, *Kazoua et autres c. France*, req. n°58803/18)

Enfin, seules les enquêtes de l'IGPN ou les enquêtes pénales peuvent établir un usage disproportionné de la force.

6. Veuillez apporter des informations sur la compatibilité des dispositions de la «Proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leur auteurs» avec les normes internationales auxquelles la France a souscrit.

La proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations est devenue au fil de la discussion parlementaire une proposition de loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations. Ce texte a pour objectif de garantir à tous ceux qui souhaitent manifester pacifiquement de pouvoir le faire dans des conditions normales, en luttant plus efficacement contre ceux qui se mêlent aux manifestations uniquement pour commettre des actes de violences.

Cette loi a été définitivement adoptée par le Parlement le 12 mars 2019 et a été déférée le 13 mars 2019 par le président de la République, par soixante sénateurs et soixante députés, devant le Conseil constitutionnel qui s'est prononcé le 4 avril 2019¹².

Le président de la République a lui-même saisi le Conseil constitutionnel afin que celui-ci vérifie si les dispositions de ce texte adoptées conjointement par l'Assemblée nationale et le Sénat opèrent une conciliation équilibrée entre d'une part la nécessité de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et d'autre part la liberté de manifester et la liberté d'aller et venir.

Les dispositions du texte sur lesquelles le Conseil constitutionnel a été saisi ont été jugées conformes par ce dernier le 4 avril 2019, à l'exception de l'article 3. Neuf des dix articles du texte pourront ainsi être promulgués et il est désormais prévu plusieurs nouveaux outils juridiques :

Ainsi, l'**article 2 de la loi** prévoit la possibilité pour des officiers et agents de police judiciaire de procéder, sur réquisition écrites du procureur de la République, à des vérifications, aux fins de rechercher la présence d'armes au sein de manifestations.

La loi, qui porte une atteinte légitime à la liberté d'aller et venir et à la liberté d'expression, prévoit plusieurs garanties dans l'utilisation de cette mesure de police judiciaire :

- uniquement aux fins de recherche et de poursuite de l'infraction prévue à l'article 431-10 du code pénal, c'est-à-dire le fait de participer à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme ;
- sur réquisition écrite du procureur de la République. Il s'agit de la mise en œuvre de pouvoirs de police judiciaire ;
- mise en œuvre par des officiers de police judiciaire et, sous leur responsabilité, par des agents de police judiciaire ;
- uniquement sur les lieux d'une manifestation ou à ses abords immédiats, ce qui constitue un encadrement géographique et temporel ;
- les mesures de vérifications sont limitées à l'inspection visuelle des bagages, la fouille des véhicules et les palpations de sécurité, sans comporter de contrôle d'identité, non nécessaire compte tenu de l'objectif recherché. Ces contrôles pouvant ensuite être diligentés, de manière incidente, en cas de découverte d'armes.

¹² <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019780DC.htm>

Tel que rédigée, cette disposition paraît conforme aux exigences requises tant par le Conseil constitutionnel que la Cour EDH dès lors qu'elle encadre suffisamment, dans leur motif et leurs modalités, les pouvoirs conférés aux officiers et agents de police judiciaire sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

L'article 6 de la loi prévoit le délit de dissimulation du visage dans une manifestation. Visant à réprimer le fait de dissimuler volontairement et sans motif légitime tout ou partie de son visage dans ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis.

Il sera observé que, le Conseil constitutionnel n'avait déjà pas jugé contraire à la Constitution la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 *interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, dont la formulation est très générale et ne précise pas si la dissimulation du visage peut être totale ou partielle.

En l'espèce le Conseil constitutionnel a considéré que cet article 6 ne méconnaissait ni le principe de légalité des délits et des peines (le législateur a visé la circonstance dans laquelle une personne entend empêcher son identification, par l'occultation de certaines parties de son visage et ne s'est donc pas fondé sur une notion imprécise), ni le droit d'expression collective des idées et des opinions ou encore le principe de proportionnalité des peines.

L'article 7 de la loi consacre la peine complémentaire d'interdiction de manifester.

L'article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure prévoit la possibilité pour le juge de prononcer une peine d'interdiction complémentaire de manifester à l'encontre des personnes s'étant rendues coupables, lors du déroulement de manifestations sur la voie publique, de certaines infractions (les violences et les destructions, dégradations et détériorations d'un bien appartenant à autrui et présentant un certain degré de gravité ou mettant en danger une personne).

Par son article 7, la loi prévoit d'une part, d'inscrire la peine complémentaire d'interdiction de manifester dans le code pénal plutôt que dans le code de la sécurité intérieure et, d'autre part, d'étendre son champ d'application aux infractions liées aux manifestations.

Sur ce point, remarquons que dans sa décision DC n°94-352 du 18 janvier 1995, le Conseil constitutionnel avait jugé que le législateur n'avait pas méconnu les exigences de la liberté individuelle, de la liberté d'aller et venir et du droit d'expression collective des idées et des opinions dans la mesure où il incombe par cette disposition au juge pénal de décider du principe de cette interdiction et de son champ d'application (durée pouvant être prononcée par l'autorité judiciaire pour une durée maximale de trois ans et portant sur des lieux déterminés par le juge dans sa décision de condamnation) et parce que la nature des infractions en cause justifiait une telle interdiction. L'équilibre entre l'impératif de sauvegarde de l'ordre public et les atteintes portées aux droits et libertés des individus est donc assuré par le législateur.

L'article 8 de la loi prévoit l'interdiction de manifester prononcée dans le cadre d'un contrôle judiciaire et introduit un 3° bis à l'article 138 du code de procédure pénale, qui dresse la liste des obligations auxquelles peut être soumise une personne placée sous contrôle judiciaire. Ce 3° bis y ajoute l'obligation de ne pas participer à des manifestations sur la voie publique dans des lieux déterminés par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

Dès lors que cette obligation peut être prononcée dans le cadre du contrôle judiciaire dont le régime est inchangé tel que fixé aux articles 138 et suivants du code de procédure pénale,

c'est l'ensemble du régime du contrôle judiciaire qui a vocation à s'y appliquer. Outre que l'interdiction de participer à une manifestation doit être prononcée par l'autorité judiciaire qui en fixe la durée (qui ne peut excéder celle du contrôle judiciaire) et en détermine les lieux d'application, l'article 139 du code de procédure pénale précise que le juge d'instruction peut à tout moment moduler le périmètre des obligations prononcées dans le cadre du contrôle judiciaire et l'article 140 du même code précise que la personne mise en examen dispose d'un recours contre la décision du juge d'instruction définissant les obligations à respecter dans le cadre du contrôle judiciaire, sur le fondement de l'article 140 du code de procédure pénale.

La nouvelle interdiction qu'il est possible de prononcer dans le cadre du contrôle judiciaire est donc assortie de toutes les garanties nécessaires au respect des exigences constitutionnelles encadrant les limites apportées par le législateur à la présomption d'innocence et à la liberté d'aller et venir. C'est d'ailleurs en ce sens que s'est prononcé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 4 avril 2019.

7. Veuillez préciser les mesures prises pour la mise en œuvre des recommandations formulées par le Défenseur des droits dans son Rapport sur « Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie » de décembre 2017.

Une note commune police-gendarmerie (DGPN/préfecture de police/DGGN) a été adressée le 12 avril 2018 concernant le rapport de décembre 2017/janvier 2018 du Défenseur des droits relatif au "maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie". Les suites données à cette note ne sont pas encore connues.

Parallèlement, au 17 janvier 2019, on dénombrait 25 saisines du Défenseur des droits en lien avec les « gilets jaunes », dont 12 sur le LBD.