

Paris, le 9 juillet 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-131

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 ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment le titre IV Déontologie de la sécurité intérieure du livre I de sa partie réglementaire ;

Après avoir consulté le collège compétent en matière de déontologie de la sécurité ;

Décide d'adopter la présente décision-cadre portant recommandations générales sur les pratiques du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie :

Le Défenseur des droits décide d'adopter de nouvelles recommandations générales, à la lumière, notamment, de ses récents travaux sur la question et face aux évolutions récentes de la doctrine et de la pratique du maintien de l'ordre, constatées notamment à l'occasion des événements liés aux manifestations des « gilets jaunes », décide d'adopter de nouvelles recommandations générales :

- qu'il soit mis fin à la pratique conduisant à priver de liberté des personnes sans cadre juridique ;

- que dans le cadre des interpellations en nombre, lorsqu'il n'est pas possible de l'éviter, soit mise en place une organisation permettant de réduire la durée de la retenue sur le lieu de l'interpellation, et d'écourter le délai dans lequel chaque personne interpellée est informée de la mesure dont elle fait l'objet et des droits qui s'y attachent ;
- que le cadre juridique du recours à la confiscation d'objets à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre soit clarifié en distinguant les mesures prises à des fins judiciaires de celles prises à des fins administratives. En l'absence de cadre légal, de modalités de confiscation, de stockage ou de restitution, ces mesures portent atteinte au droit de propriété ;
- qu'il soit rappelé aux forces de l'ordre que la présence de manifestants mineurs doit les conduire à prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant dans le choix des modalités de leur intervention et à faire preuve d'une vigilance accrue dans leur obligation générale de proportionner strictement l'emploi de la force et de veiller à apporter l'aide nécessaire aux éventuels blessés ;
- qu'une vigilance particulière soit accordée aux observateurs identifiables ;
- que, compte-tenu des difficultés liées à l'identification de fonctionnaires de police, soient prises des mesures, notamment concernant les équipements, permettant de garantir l'identification des agents des forces de l'ordre ou a minima permettant de déterminer à quel service ils appartiennent ;
- en outre, le Défenseur des droits rappelle les termes de la circulaire n°2008-8433-D du 23 décembre 2008 qui précise que « si les policiers bénéficient, comme tout citoyen, du droit au respect de la vie privée, ils ne peuvent faire obstacle à l'enregistrement ou à la diffusion publique d'images ou de paroles à l'occasion de l'exercice de leur fonction » ;
- le Défenseur des droits salue la décision du ministre de l'Intérieur du 23 janvier 2019 d'équiper de caméras-piétons les forces de l'ordre dotées de LBD et demande la généralisation d'un tel dispositif permettant de filmer les tirs de LBD, si l'usage de cette arme devait perdurer.

Compte-tenu de la persistance de saisines relatives à l'usage des armes, aux violences, aux procédures arbitraires, le Défenseur des droits réitère ses recommandations précédentes :

- d'interdire l'usage du LBD au cours des opérations de maintien de l'ordre et de mener une réflexion approfondie sur les armes de force intermédiaire susceptibles de porter de graves atteintes à l'intégrité physique des personnes ;
- face aux difficultés en lien avec les unités non dédiées au maintien de l'ordre, le Défenseur des droits recommande d'établir une norme commune en matière de doctrine et de pratiques, ainsi qu'une coordination effective et constante pour l'ensemble des personnels affectés, par vocation ou occasionnellement, à l'ordre public ;

- de mettre fin à la pratique des contrôles d'identité délocalisés. Cette pratique récurrente dans les opérations de maintien de l'ordre a pour conséquence de transporter une personne et de la priver temporairement de sa liberté en s'affranchissant de toute garantie juridique ;
- enfin, eu égard à la place croissante de la judiciarisation du maintien de l'ordre, le Défenseur des droits rappelle l'importance de la mission administrative de prévention et d'encadrement de l'exercice du droit de manifester par les forces de l'ordre. Il rappelle la rigueur dont les forces de l'ordre doivent faire preuve s'agissant des motifs du contrôle et de l'interpellation d'une personne, la garde à vue étant une mesure privative de liberté contraignante, qui a également pour conséquence dans le contexte particulier du maintien de l'ordre, de priver un individu de son droit de manifester.

Le Défenseur des droits adresse cette décision au ministre de l'Intérieur pour être jointe à la définition du futur schéma national de maintien de l'ordre. Conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le ministre de l'Intérieur dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître les suites qu'il donnera à ces recommandations.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

Décision-cadre portant recommandations générales sur les pratiques du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie

Depuis près de vingt ans, la CNDS puis le Défenseur des droits ont mené des investigations sur le comportement des forces de sécurité et notamment celles engagées dans des opérations de maintien de l'ordre.

Le Défenseur des droits a donc une connaissance du maintien de l'ordre au travers des saisines qu'il reçoit et instruit. Le socle sur lequel s'appuie le Défenseur des droits dans l'analyse des faits qui lui sont dénoncés, est le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

En 2017, à la demande du Président de l'Assemblée nationale, il a réalisé une étude sur « *les conséquences de la doctrine et de la pratique du maintien de l'ordre en France par les forces de l'ordre au regard des règles de déontologie qui s'imposent à elles* ». Son rapport a été remis au Président de l'Assemblée nationale en janvier 2018.

Dans ce cadre, le Défenseur des droits a engagé une étude pour dresser un bilan des outils et des méthodes du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie de la sécurité, en s'appuyant le plus souvent sur les recommandations qu'il avait formulées à partir des dossiers dont il est saisi. Depuis un an, le Défenseur des droits a reçu 198 saisines relatives à des comportements de policiers ou gendarmes lors d'opérations de maintien de l'ordre.

Il a pu observer, à travers les dossiers traités et les nombreuses auditions réalisées, les difficultés rencontrées par les forces de l'ordre pour exercer leur mission de maintien de l'ordre et les tensions existant dans ce contexte entre police et population.

Le Défenseur des droits est conscient des difficultés inhérentes aux missions de maintien de l'ordre. La particularité de cette mission est qu'elle permet l'expression d'une liberté, celle de manifester, dont l'Etat est le garant.

Plus de deux ans après le dépôt de ce rapport, le Défenseur des droits ne peut que constater la persistance de saisines relatives à des violences, à l'usage des armes et à des atteintes aux libertés fondamentales lors des manifestations.

A travers ses échanges avec les membres du réseau IPCAN - un réseau d'homologues intervenant en matière de déontologie de la sécurité (Independent Police Complaints Authorities' Network) -, le Défenseur des droits a constaté que les pratiques du maintien de l'ordre étaient une préoccupation partagée par les instances compétentes en matière de déontologie de la sécurité.

En 2019, un séminaire de deux jours sur les « *relations police – population : enjeux et pratiques* » a été organisé, en collaboration avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et a rassemblé plus de 150 experts. L'un des sujets abordés a porté précisément sur la gestion des manifestations publiques. Cette rencontre avait pour objectif d'analyser dans plusieurs pays européens les moments d'interaction entre police et population, d'identifier les situations pouvant aboutir à des tensions et les actions mises en œuvre pour renforcer les relations police-population. Le 5 juin 2020, une déclaration de plusieurs membres du réseau a été rendue publique formulant des recommandations d'actions à mettre en œuvre¹.

¹ Déclaration de Paris, juin 2020 des membres du réseaux IPCAN : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/declaration_ipcan_juin_2020.pdf et Synthèse 5eme séminaire IPCAN 2020. <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/synth-ipcan-police-pop-fr-num-29.05.20.pdf>

Le Défenseur des droits décide ainsi d'adopter de nouvelles recommandations générales, à la lumière, notamment, de ses récents travaux sur la question et face aux évolutions récentes de la doctrine et de la pratique du maintien de l'ordre, constatées notamment à l'occasion des événements liés aux manifestations des « gilets jaunes ». Il souhaite ainsi appeler une nouvelle fois l'attention du ministre de l'Intérieur sur l'urgence qui s'attache à ce que les réflexions sur ces thématiques aboutissent.

Ce sont les dispositions du code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales, comme les nombreux faits pour lesquels le Défenseur des droits a été saisi depuis la publication de son précédent rapport qui ont déterminé le contenu de ces recommandations générales.

Les saisines

Sur les 198 saisines reçues depuis un an et demi, 52 sont relatives à des violences physiques, 46 mettent en cause l'usage du LBD, 51 mettent en cause l'usage de gaz lacrymogène, 47 sont relatives à des procédures jugées 26 mettent en cause la pratique des nasses, 18 concernent l'usage de grenades et 12 saisines dénoncent une entrave à la prise de vue².

En premier lieu seront abordés les constats effectués par le Défenseur des droits sur la mise en œuvre de l'ordre public au regard de l'organisation du maintien de l'ordre.

Puis seront évoquées les difficultés soulevées par la pratique du maintien de l'ordre lors du déroulement des manifestations, et notamment la question centrale de l'usage de la force.

Enfin, plus largement, sera évoquée la question de la relation des fonctionnaires et militaires avec la population au travers des problèmes d'identification des policiers ou gendarmes parfois porteurs de casque ou de cagoule, de communication avec les manifestants et des difficultés pour réaliser un contrôle du comportement des fonctionnaires ou militaires.

Deux obligations déontologiques sont au cœur de ces recommandations : la mise en œuvre de l'obligation de discernement, d'un part, et l'obligation de protection de l'intégrité physique des personnes participant à une manifestation et de celle des forces de sécurité, d'autre part. En effet, le code de déontologie de la police et de la gendarmerie prévoit que le supérieur hiérarchique veille en permanence à la préservation de l'intégrité physique de ses subordonnés (article R. 434-6) et que le policier ou le gendarme fait, dans l'exercice de ses fonctions, preuve de discernement. Il tient compte en toutes circonstances de la nature des risques et menaces de chaque situation à laquelle il est confronté et des délais qu'il a pour agir, pour choisir la meilleure réponse légale à apporter (article R. 434-10).

1. Enjeux de sécurité et protection des libertés publiques dans l'organisation du maintien de l'ordre

En vertu de l'article R. 434-2 du code de la sécurité intérieure définissant le cadre général de l'action de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les fonctionnaires de police agissent dans le respect des règles du code de procédure pénale en matière judiciaire, ont pour mission d'assurer la défense des institutions et des intérêts nationaux, le respect des lois, le maintien de la paix et de l'ordre public, la protection des personnes et des biens.

² Une même saisine contient parfois plusieurs griefs.

La première exigence pesant sur les fonctionnaires de police et leur hiérarchie est donc le respect de la loi. Pourtant, plusieurs situations dont a été saisi le Défenseur des droits permettent d'affirmer que la loi n'a pas été respectée entraînant une atteinte à la liberté d'aller et venir :

- Les contrôles délocalisés

Le contrôle délocalisé consiste à interpellier un groupe de personnes pendant une manifestation, puis à l'éloigner aux fins déclarées de procéder à des contrôles d'identité dans un local de police par exemple. Or, de tels contrôles sont illégaux quand les conditions prévues par l'article 78-3 du code de procédure pénale ne sont pas réunies pour procéder à une vérification d'identité. En effet, en vertu de cette disposition, ce n'est que si une personne contrôlée refuse de justifier de son identité ou si elle est dans l'impossibilité de le faire qu'elle peut être transportée au commissariat de police le plus proche, durant le temps strictement nécessaire à l'établissement de son identité.

Dans plusieurs décisions issues de ses réclamations, ainsi que dans son rapport de 2018, le Défenseur des droits a émis les plus grandes réserves sur la pratique du contrôle d'identité délocalisé lorsqu'il n'est pas fondé sur les conditions posées par l'article 78-3 du code de procédure pénale, quelle qu'en soit la motivation, pratique qui ne repose sur aucune base légale et qui est contraire aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux contrôles d'identité³.

Alors que dans le cadre des auditions menées par la mission relative au maintien de l'ordre en 2017, les autorités policières avaient affirmé que les contrôles délocalisés ne seraient plus pratiqués à l'avenir, le Défenseur des droits a reçu de nombreuses réclamations dénonçant encore le recours à cette pratique. Dans une décision du 4 décembre 2019, il a pu constater, à l'issue de ses investigations, l'illégalité du recours à un contrôle délocalisé, privant plus de quarante personnes de liberté pendant une période de presque trois heures, en dehors de tout cadre juridique et sans que l'autorité judiciaire, garante des libertés individuelles, n'en soit informée à un quelconque moment⁴. Il a demandé des poursuites disciplinaires à l'encontre des autorités ayant donné cet ordre.

Dans le prolongement de son rapport, le Défenseur des droits recommande de mettre fin à la pratique des contrôles d'identité délocalisés. Cette pratique récurrente dans les opérations de maintien de l'ordre a pour conséquence de transporter une personne et de la priver temporairement de sa liberté en s'affranchissant de toute garantie juridique.

- Les interpellations préventives

Outre la pratique des contrôles d'identité délocalisés, les forces de l'ordre ont pu ou peuvent procéder à des interpellations aux abords des manifestations, interpellations qui ont également pour effet de priver temporairement une personne de sa liberté et, dans ces circonstances, de l'empêcher de se rendre sur les lieux d'une manifestation.

Dès le début du mouvement des gilets jaunes, il a été observé des interpellations en amont ou aux abords de manifestations⁵.

³ Défenseur des droits, décisions MDS 2016-036 et MDS 2017-073

⁴ Défenseur des droits, décision 2019- 246, 10 décembre 2019.

⁵ Durant le mouvement des Gilets jaunes, le nombre d'interpellations a pu atteindre jusqu'à plusieurs centaines par semaines sur le territoire : https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/02/01/manifestants-interpellations-blesses-bilan-chiffre-de-la-mobilisation-des-gilets-jaunes_5418105_3224.html; <https://www.leparisien.fr/faits-divers/gilets-jaunes-254-interpellations-samedi-155-personnes-en-garde-a-vue-17-11-2019-8195040.php>

De nombreux réclamants ont dénoncé auprès du Défenseur des droits leur interpellation, qu'ils estimaient abusive, en ce qu'elle était motivée par le fait qu'ils avaient été trouvés porteurs de masques de protection, de lunettes de piscine ou même de gilets jaunes.

Ces réclamations sont en cours d'investigation et le Défenseur ne peut dresser de conclusions définitives.

Cependant, il s'interroge sur le contexte et le cadre juridique de ces interpellations. En effet, nombre d'interpellations ont été motivées par la détention d'objets qui, en eux-mêmes, ne représentent aucun danger pour leur porteur ou pour les autres et qui ne sont pas illicites. Dès lors, le Défenseur des droits s'interroge sur les critères qui ont conduit à ces interpellations, notamment les instructions données aux forces de l'ordre dans le cadre des contrôles, mais également sur leurs fondements juridiques.

Deux ans après la remise de son rapport de 2018 sur le maintien de l'ordre, le Défenseur des droits insiste à nouveau sur la mission première des forces de l'ordre dans le cadre de la gestion des manifestations publiques, qui est une mission administrative de prévention et d'encadrement de l'exercice du droit de manifester. Si la nécessité de s'assurer du bon déroulement d'une manifestation en évitant d'éventuelles violences ou heurts fait partie de cette mission, cela ne peut aboutir à écarter un nombre important de manifestants qui n'enfreignent pas la loi, ni par leur comportement, ni pas les objets qu'ils détiennent, au moment de leur interpellation.

La pratique relativement récente de procéder à des interpellations lors des manifestations induit un risque de recourir à des mesures privatives de liberté de manière disproportionnée et de favoriser les tensions. Cette « judiciarisation » contribue alors à brouiller l'image du manifestant désormais souvent perçu comme un fauteur de troubles à l'origine de dégradations ou d'infractions. Le risque est réel d'instaurer une conception d'affrontement dans les relations police-population.

Au regard des droits des personnes, cette question est particulièrement préoccupante eu égard à la difficulté pour les officiers de police judiciaire (OPJ) de notifier et mettre en œuvre l'ensemble des droits afférents à la garde à vue et à la difficulté pour le procureur de la République de procéder à un contrôle effectif des mesures effectuées, eu égard au nombre élevé d'interpellations constatées ces derniers mois.

L'alinéa 3 du III de l'article préliminaire du code de procédure pénale, qui reprend des principes préexistants consacrés par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, dispose que :

« les mesures de contraintes dont [la personne suspectée ou poursuivie] peut faire l'objet sont prises sur décision ou sous contrôle effectif de l'autorité judiciaire. Elles doivent être strictement limitées aux nécessités de la procédure, proportionnées à la gravité de l'infraction reprochée et ne pas porter atteinte à la dignité de la personne ».

Le Défenseur des droits s'inquiète de l'utilisation de plus en plus récurrente du droit pénal, depuis plusieurs années, tant par l'instauration d'infractions⁶, que par les consignes diffusées auprès des fonctionnaires aux fins d'exercer la mission de maintien de l'ordre.

Au regard des saisines qui lui sont adressées, il constate que cette judiciarisation est inadaptée au contexte du maintien de l'ordre en ce que les conditions pour respecter les garanties procédurales ne sont pas réunies, qu'il s'agisse du respect des droits des personnes interpellées ou du contrôle effectif par l'autorité judiciaire, contrôle souvent retardé en raison du nombre d'interpellations concomitantes.

La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe partage également cette inquiétude face à l'interpellation de nombreuses personnes et soulève la question de l'atteinte à la liberté de manifester⁷.

Dans cet esprit, le Défenseur des droits rappelle l'importance de la mission administrative de prévention et d'encadrement de l'exercice du droit de manifester par les forces de l'ordre. Il rappelle la rigueur dont les forces de l'ordre doivent faire preuve s'agissant des motifs du contrôle et de l'interpellation d'une personne, la garde à vue étant une mesure privative de liberté, qui a également pour conséquence dans le contexte particulier du maintien de l'ordre, de priver un individu de son droit de manifester.

- Les confiscations d'objets

Dès le début du mouvement des gilets jaunes, il a été observé des opérations de fouille et de filtrage de grande ampleur aux abords et sur les lieux des manifestations.

Ces contrôles sont faits sur réquisition des procureurs de la République demandant de procéder à des opérations de contrôles d'identité, d'inspections visuelles, de fouilles de bagages et de véhicules sur les lieux et aux abords d'une manifestation dans le but de rechercher des auteurs d'infractions, principalement liées à la législation sur les armes, les explosifs ou les stupéfiants.

Or, de nombreuses personnes se sont plaintes auprès du Défenseur des droits de s'être vues confisquer des objets ou matériels de protection qui n'étaient pas illicites et qui ne présentaient aucun danger pour leur porteur ou pour les autres, tels que des gilets-jaunes, du sérum physiologique, des lunettes de piscine, masques, gants, ou banderoles.

Ces objets ont, soit été confisqués et leurs détenteurs libres de circuler ensuite, soit saisis lorsque leur découverte était à l'origine d'interpellations et de poursuites judiciaires.

Lors de ces confiscations, certaines personnes expliquent avoir été laissées sans explication sur la procédure à suivre pour obtenir la restitution de leurs biens ou n'ont jamais pu les récupérer.

⁶ Article R. 645-14 du code pénal alinéas 1 et 2 : est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, de dissimuler volontairement son visage afin de ne pas être identifiée dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public.

La récidive de la contravention prévue au présent article est réprimée conformément aux articles 132-11 et 132-15.

Article 431-3 du code pénal alinéa 1 : constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public.

Article 222-14-2 : Le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

⁷ Commissaire aux droits de l'homme, « *Mémoire sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France* », 26 février 2019.

Se pose ainsi la question du cadre de ces confiscations, de la conservation des objets confisqués et de leur restitution.

En vertu de ses pouvoirs d'investigation, le Défenseur des droits a demandé des explications à la direction générale de la police nationale (DGPN), ainsi qu'à la préfecture de police sur les modalités de mise en œuvre de ces opérations. Les éléments d'explications reçus révèlent des disparités de procédure en fonction des lieux d'opération ou des forces de l'ordre ayant procédé à ces contrôles.

Par exemple, à l'occasion du contrôle, le 1^{er} mai 2019, à Paris, d'un réclamant, qui s'est vu confisquer son casque, son gilet jaune, une trompette ainsi que des protections d'avant-bras, le Défenseur des droits a pris connaissance d'un arrêté préfectoral interdisant notamment « le port et le transport d'objets destinés à mettre en échec tout ou partie des moyens utilisés par les représentants de la force publique pour le maintien de l'ordre public.⁸ » Une note de service accompagnant cet arrêté donnait pour instruction aux agents d'écarter, identifier et remettre au commissariat les objets interdits par arrêté préfectoral afin de les restituer à leurs propriétaires à l'issue de l'évènement.

Il a également été répondu, dans le cadre d'une affaire concernant la confiscation de matériel de protection de moto, que des « objets et effets vestimentaires hors du commun et visiblement destinés à se protéger de faits violents pouvant résulter de la manifestation semblent démontrer [...] la volonté pour l'intéressé d'une intention préméditée de se maintenir dans un attroupement ayant [...] à être dispersé ». Il était précisé que ce matériel avait été logiquement pris en compte à titre préventif par les services de police en invitant le propriétaire à en reprendre possession à l'issue de la manifestation.

Dans un autre cas, la DGPN répondait que l'action des forces de l'ordre s'inscrivait dans le seul cadre de l'application des réquisitions prises en application de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale et pouvant déboucher sur la découverte d'armes ou d'armes par destination⁹. Il a été précisé qu'il n'avait jamais été demandé aux effectifs sur le terrain de procéder à des saisies administratives conservatoires de matériels divers de protection.

Si les réquisitions délivrées par l'autorité judiciaire pour procéder à des contrôles d'identité et des fouilles de bagages ou de véhicules permettent d'éviter des incidents graves lorsque des personnes sont contrôlées en possession d'armes, cet outil juridique semble parfois mis en œuvre de manière disproportionnée en ce qu'il aboutit à la confiscation d'objets qui ne représentent aucun danger et qui ne sont pas illicites, voire à l'interpellation des personnes qui les détiennent. Comme pour les interpellations dites préventives, le Défenseur des droits s'interroge sur la mise en œuvre de ce pouvoir de police, attentatoire aux libertés, qui n'est encadré par aucune procédure, contrairement aux saisies d'objets qui donnent lieu à des procédures judiciaires si leurs propriétaires font l'objet d'une interpellation. De plus, ces mesures ont pour objectif de priver, à titre préventif, des personnes de l'exercice du droit de manifester et de créer des contraintes empêchant d'accéder au parcours d'une manifestation ou pouvant dissuader de manifester. Enfin, ces mesures sont source de tensions dès le début des manifestations et contribuent à la dégradation des relations police-population.

⁸ Arrêté n° 2019-00417 portant mesures de police applicables à Paris en vue de prévenir les risques de troubles le 1^{er} mai 2019, 29 avril 2019. Ledit arrêté était motivé par le contexte social et revendicatif particulièrement tendu et par le risque de présence de groupes « à haute potentialité violente ».

⁹ Selon l'article 132-75 du code pénal, constitue une arme par destination : « Tout autre objet susceptible de présenter un danger pour les personnes est assimilé à une arme dès lors qu'il est utilisé pour tuer, blesser ou menacer ou qu'il est destiné, par celui qui en est porteur, à tuer, blesser ou menacer. »

Le Défenseur des droits rappelle que quelles que soient les consignes, il appartient aux fonctionnaires qui les mettent en œuvre de faire preuve de discernement, en prenant notamment en considération la valeur constitutionnelle de la liberté de manifester.

En l'absence de cadre légal, de modalités de confiscation, de stockage ou de restitution, ces mesures portent atteinte au droit de propriété. Le Défenseur des droits recommande que le cadre juridique du recours aux confiscations d'objets à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre soit clarifié en distinguant les mesures prises à des fins judiciaires de celles prises à des fins administratives.

2. Difficultés rencontrées lors du déroulement des manifestations

Les principales difficultés identifiées dans les saisines du Défenseur des droits au cours des deux dernières années sont le recours à la technique de l'encagement, les interpellations massives observées notamment aux abords des établissements scolaires, la question centrale de l'usage de la force et notamment des armes dites de force intermédiaire, les difficultés en lien avec les unités non dédiées au maintien de l'ordre, et l'apparition des observateurs issus de la société civile.

○ L'encagement

L'« encagement » consiste à priver plusieurs personnes de leur liberté de se mouvoir au sein d'une manifestation ou à proximité immédiate de celle-ci, au moyen d'un encerclement par les forces de l'ordre qui vise à les empêcher d'entrer ou de sortir du périmètre ainsi défini.

Cette mesure est présentée par les forces de l'ordre comme un moyen de prévenir ou de mettre fin à un trouble à l'ordre public en immobilisant ou en isolant un groupe de personnes, qui sont jugées virulentes ou qui refusent de se disperser, pour les neutraliser temporairement.

Au cours de ses échanges avec les représentants des forces de l'ordre, le Défenseur des droits reçoit régulièrement comme réponse qu'il est systématiquement laissé une échappatoire. Selon la préfecture de police, les « nasses » sont des techniques d'encerclement aux fins d'immobilisation ou pour isoler temporairement une « nébuleuse » et la neutraliser. Cette mesure est ainsi présentée comme le moyen de prévenir ou de mettre fin à un trouble à l'ordre public. Il a, en outre, été précisé que, dans ces situations, il est systématiquement laissé une voie de sortie, aux personnes encerclées par les forces de l'ordre.

Or, le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs réclamations mettant en cause le recours à ce type de dispositif par les forces de l'ordre durant plusieurs heures et sans aucune possibilité de s'en extraire. Apparue dans les saisines du Défenseur des droits depuis le mouvement de « La manif pour tous », cette mesure perdure encore aujourd'hui. Les réclamants dénoncent à chaque fois l'impossibilité de trouver une sortie et la confusion, voire la tension que la méthode provoque, d'autant plus que ces mesures, qui peuvent durer plusieurs heures, s'accompagnent souvent d'usage de gaz lacrymogène et/ou d'interpellations.

Dans le cadre de ses investigations, le Défenseur des droits a constaté que cette pratique n'est encadrée par aucun cadre juridique¹⁰.

Le Défenseur des droits demande qu'il soit mis fin à cette pratique conduisant à priver de liberté des personnes sans cadre juridique.

¹⁰ Défenseur des droits, décisions MDS-2015-126, 21 mai 2015, et MDS-2015-298, 25 novembre 2015.

- Interpellations en nombre

Ces dernières années, le Défenseur des droits a été saisi ou s'est saisi d'office de plusieurs cas d'interpellations de masse dans le cadre de plusieurs manifestations, dont certaines ont concerné des manifestants lycéens, certains d'entre eux étant mineurs.

Il a en effet été observé l'interpellation de dizaines ou de centaines de personnes, au même moment, dans un même lieu, dans lequel elles sont retenues pendant une durée nettement plus longue que celle d'une interpellation individuelle. Ce délai est la conséquence du caractère collectif de l'interpellation. Les personnes interpellées sont ensuite transportées vers des locaux de police et le plus souvent placées en garde à vue¹¹.

Durant cette attente, les personnes interpellées puis retenues, parfois pendant plusieurs heures, indiquent avoir été dans l'ignorance de la mesure dont elles font ou vont faire l'objet.

Si le trouble à l'ordre public ou la commission d'une infraction peuvent justifier la dispersion et l'interpellation des personnes concernées, les interpellations en nombre soulèvent plusieurs difficultés au regard de la préservation des libertés et des droits fondamentaux individuels, en particulier lorsque les interventions ont lieu aux abords d'établissements scolaires, et que les manifestants sont mineurs. Rappelons à cet égard que la liberté de manifester de ces derniers est consacrée par l'article 15 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989¹².

En premier lieu, le caractère collectif propre aux interpellations en nombre, lorsqu'elles sont suivies d'une mesure de garde à vue, est de nature à remettre en cause les garanties procédurales individuelles des personnes interpellées. Ce point a été soulevé par plusieurs avocats ayant saisi le Défenseur des droits concernant les conditions dans lesquelles une quarantaine de personnes – mineurs et jeunes majeurs – ont été interpellées puis placées en garde à vue alors qu'elles manifestaient aux abords ou au sein d'un lycée parisien, le 22 mai 2018¹³. Cette réclamation est toujours en cours d'instruction par le Défenseur des droits, plusieurs procédures judiciaires étant en cours. Il rendra ses conclusions à l'issue d'une instruction contradictoire, permettant notamment de recueillir les explications des forces de l'ordre concernées.

A cet égard, parmi les garanties procédurales individuelles des personnes interpellées et placées en garde à vue, il faut rappeler que l'examen médical est obligatoire pour les mineurs de moins de 16 ans (article 4 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante). Au demeurant, le Défenseur des droits recommande de manière constante que tout mineur entre 13 et 18 ans placé en garde à vue bénéficie obligatoirement d'un examen médical et non uniquement les mineurs de moins de 16 ans¹⁴.

Or, le caractère collectif de l'interpellation pourrait conduire un mineur à se voir priver de la possibilité d'être examiné par un médecin dans un délai raisonnable, et donc à être maintenu en garde à vue alors même que son état de santé n'est pas compatible avec ladite mesure.

¹¹ Dans des cas déjà examinés par le Défenseur des droits, des personnes interpellées ont pu faire l'objet de contrôles d'identité dits délocalisés, consistant à être conduites dans un local de police aux fins d'y procéder à un contrôle d'identité, en dehors de tout cadre juridique cf. supra et Défenseur des droits, 2019-246, 10 décembre 2019.

¹² Article 15 : « 1. Les Etats parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique. 2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui »

¹³ Les premiers éléments de procédure transmis au Défenseur des droits dans le dossier précité laissent apparaître que des interpellations, puis des gardes à vue ont été réalisées pour des faits d'« intrusion non autorisée dans l'enceinte d'un établissement dans le but de troubler la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement » et « participation à un groupement formé en vue de la préparation de violences contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens ».

¹⁴ Recommandation constante contenue notamment dans le rapport remis au Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies le 27 février 2015 et dans son avis n° 18-25 du 23 octobre 2018 du 23 octobre 2018 rendu dans le cadre de son audition par la mission d'information sur la justice des mineurs de l'Assemblée Nationale,

En deuxième lieu, les techniques déployées par les forces de l'ordre pour parvenir à interpellier les personnes de manière collective ont pu soulever une question au regard de la préservation de la santé et la dignité des personnes concernées, telle que prévue par l'article 434-17 du code de la sécurité intérieure, aux termes duquel : « *Toute personne appréhendée est placée sous la protection des policiers ou des gendarmes et préservée de toute forme de violence et de tout traitement inhumain ou dégradant [...].*

Le policier ou le gendarme ayant la garde d'une personne appréhendée est attentif à son état physique et psychologique et prend toutes les mesures possibles pour préserver la vie, la santé et la dignité de cette personne ».

A cet égard, dans l'affaire précitée, plusieurs personnes interpellées se plaignaient d'avoir été maintenues plusieurs heures dans un car de police, puis dans ce qu'elles décrivent comme des « enclos » (périmètre délimité par des barrières métalliques) sur un parking devant un commissariat, sans pouvoir ni boire ni accéder aux toilettes, en attendant d'être réparties dans des commissariats. Dans une autre affaire, ayant fait l'objet d'un enregistrement vidéo, une centaine de lycéens ayant été interpellés aux abords de leur établissement scolaire en région parisienne, le 18 décembre 2018, ont été contraints de s'agenouiller au sol (certains agenouillés avec les mains positionnées derrière la tête, d'autres agenouillés face à un mur avec les mains positionnées dans le dos), entourés par des forces de l'ordre.

Dans ces deux affaires, les personnes interpellées comptant parmi elles des mineurs, se pose également la question du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, tel que prévu à l'article 3§1 de la Convention relative aux droits de l'enfant, aux termes duquel : « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Dans le cadre de l'instruction de ces deux saisines qui est toujours en cours, le Défenseur des droits s'attachera à vérifier que la santé, la dignité ainsi que l'intérêt supérieur de l'enfant n'ont pas été mis à mal par cette logique d'interpellation de masse. Il analysera également l'opportunité des décisions prises par la chaîne hiérarchique et s'emploiera à vérifier qu'elle a agi avec discernement, conformément à l'obligation déontologique prévue à l'article 434-10 du code de la sécurité intérieure¹⁵.

En dernier lieu, les interpellations en nombre observées lors des manifestations lycéennes invitent à s'interroger sur les techniques de maintien de l'ordre utilisées aux abords des établissements scolaires, et en présence de mineurs. Plusieurs réclamations sont en cours d'instruction concernant l'usage de la force (grenades lacrymogènes, lanceurs de balle de défense...) à l'encontre de manifestants lycéens, aux abords de leur établissement. En l'état, dans le cadre de l'instruction de ces réclamations, le Défenseur des droits n'a pas eu connaissance d'instructions spécifiques concernant le maintien de l'ordre aux abords des établissements scolaires et/ou en présence de mineurs.

¹⁵ Article 434-10 du code de la sécurité intérieure : « *Le policier ou le gendarme fait, dans l'exercice de ses fonctions, preuve de discernement. Il tient compte en toutes circonstances de la nature des risques et menaces de chaque situation à laquelle il est confronté et des délais qu'il a pour agir, pour choisir la meilleure réponse légale à lui apporter* »

Or, comme la Commission nationale de déontologie de la sécurité dont il a repris les missions¹⁶, le Défenseur des droits rappelle que la présence de manifestants mineurs doit conduire les fonctionnaires à faire preuve d'une vigilance accrue dans leur obligation générale de proportionner strictement l'emploi de la force et de veiller à apporter l'aide nécessaire aux blessés éventuels, conformément à l'obligation de discernement précitée.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits :

- **recommande, lorsqu'il n'est pas possible de l'éviter, que dans le cadre des interpellations en nombre, soit mise en place une organisation permettant de réduire la durée de la retenue sur le lieu de l'interpellation, et d'écourter le délai dans lequel chaque personne interpellée est informée de la mesure dont elle fait l'objet et des droits qui s'y attachent ;**
- **recommande qu'il soit rappelé aux forces de l'ordre que la présence de manifestants mineurs doit les conduire à prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant dans le choix des modalités de leur intervention et à faire preuve d'une vigilance accrue dans leur obligation générale de proportionner strictement l'emploi de la force et de veiller à apporter l'aide nécessaire aux éventuels blessés.**
 - o L'usage de la force et la compatibilité des armes de force intermédiaire avec le maintien de l'ordre

Le recours à la force, dont l'usage des armes est une modalité, est encadré par le code pénal et le code de la sécurité intérieure¹⁷. L'article R434-18 du code de la sécurité intérieure dispose que :

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

L'article R.434-18, al. 1^{er} et 2 du code de la sécurité intérieure, prévoit une gradation entre l'usage de la force autorisé « seulement lorsque c'est nécessaire et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace » et l'usage des armes qui n'est autorisé « qu'en cas d'absolue nécessité ».

Par ailleurs, l'article 431-3 du code pénal définit l'attroupement comme « tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public ». L'alinéa 2 dispose que :

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

L'appréciation du trouble à l'ordre public, déterminante, est faite par l'autorité civile. En cas de voies de fait, de violences à l'encontre des forces de l'ordre, ou si celles-ci ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent, les représentants de la force publique peuvent décider de l'emploi de la force sans sommations, situation fréquemment invoquée par les forces de l'ordre dans les saisines en cours d'instruction par le Défenseur des droits.

¹⁶ Rapport 2008 de la Commission nationale de déontologie de la sécurité

¹⁷ Articles 431-3 à 431-8 du code pénal et articles L.211-9 et D.211-10 et suivants du code de la sécurité intérieure, ainsi que l'article L.435-1 du code de sécurité intérieure.

En effet, l'article 431-3 du code pénal ne définit pas uniquement l'infraction, mais prévoit spécifiquement la possibilité du recours à la force pour la faire cesser et son objectif, la dispersion.

Cette précision, exceptionnelle dans le code pénal, encadre strictement la possibilité du recours à la force dans le cadre d'un attroupement sur la voie publique.

Or, cette disposition est actuellement utilisée pour recourir à la force à l'encontre de groupes insérés dans des manifestations composées de très nombreux participants dont un certain nombre ne participe pas à un attroupement au sens de l'article 431-3 du code de la sécurité intérieure.

Dès lors, le recours à la force spécifiquement prévu par ce texte pour des agissements constitutifs d'une infraction définie par la loi pénale, d'interprétation stricte, se trouve étendu à des manifestants, dont les agissements ou le comportement ne sont pas constitutifs de cette infraction.

Ces manifestants pacifiques perdent ainsi la protection qu'ils sont pourtant en droit d'attendre de la loi et ne se savent pas exposés à l'usage de la force par les forces de l'ordre, les sommations faites ou non étant le plus souvent imperceptibles et incompréhensibles.

Cette situation est d'autant plus préoccupante au regard des moyens et en particulier des armes employées dans la mise en œuvre du recours à la force pour obtenir la dispersion.

L'usage des armes par les forces de l'ordre est strictement encadré par les textes qui imposent qu'il ne soit fait usage d'une arme qu'en cas de nécessité absolue.

Dans le cas du maintien de l'ordre, les forces de l'ordre ne sauraient s'affranchir de cette exigence de la loi, quel que soit le cadre dans lequel elles décident d'avoir recours à la force : voies de faits, violences volontaires, destructions de biens par exemple.

L'article 431-3 du code de la sécurité intérieure envisage spécifiquement le recours à la force en cas d'attroupement dans le but, précis, d'obtenir la dispersion des manifestants.

Dans ce cadre, des armes de force intermédiaire, et notamment les lanceurs de balles de défense 40x46, les grenades lacrymogènes lancées à la main ou au lanceur, sont utilisées, sans que soit nécessairement remplie la condition impérative de nécessité absolue.

L'objectif de disperser des personnes participant à un attroupement ne peut justifier à lui seul le recours aux armes.

Cette confusion engendre un recours excessif à ces armes, exposant les manifestants à un usage de la force disproportionné de la part des forces de l'ordre.

Ce risque est largement accru par l'imprécision de certaines armes, notamment le lanceur de balle de défense, dont les tirs atteignent régulièrement des personnes qui n'étaient nullement visées par l'action, notamment en raison du contexte d'usage de l'arme : le manque de visibilité consécutif à l'usage de gaz lacrymogène, le nombre de personnes réunies, leur proximité et leur mobilité permanente.

L'emploi de ces armes de force intermédiaire en maintien de l'ordre pose donc la question de leur compatibilité avec l'exercice des libertés publiques et le droit au respect de l'intégrité physique.

Dans son rapport précité sur le maintien de l'ordre établi à la demande du Président de l'Assemblée nationale et remis le 10 janvier 2018, le Défenseur des droits dénonçait déjà le

recours à une multiplicité d'armes de force intermédiaire dont certaines, comme les lanceurs de balles de défense (LBD), paraissent inadaptées au maintien de l'ordre.

Le Défenseur des droits a également et depuis de nombreuses années recommandé le retrait ou l'évaluation approfondie de l'usage de plusieurs armes qu'il considère inadaptées à des opérations de maintien de l'ordre.

- La grenade OF-F1

Ce fut le cas de la grenade OF-F1 après le décès d'une personne à Sivens¹⁸ et de la grenade à main de désencerclement (GMD)¹⁹. Il a également présenté des observations devant le juge des référés du Conseil d'Etat sur le recours au lanceur de balles de défense dans les manifestations²⁰. Il a rendu une décision²¹ concernant les circonstances dans lesquelles un jeune manifestant avait été grièvement blessé à la tête par un tir de LBD, à Rennes en 2016. Il a été saisi par 45 personnes invoquant des blessures par LBD au cours des manifestations du mouvement dit des gilets jaunes.

Il prend acte également de l'annonce faite par le ministre de l'Intérieur le 26 janvier 2020 de sa décision de suspendre la grenade explosive GLI-F4 utilisée lors des opérations de maintien de l'ordre. Le Défenseur des droits regrette néanmoins que cette dernière soit dorénavant remplacée par une autre grenade, la GM2L, à usage semblable mais sans explosif ni effet de souffle.

- LBD 40x46

S'agissant du LBD 40x46, le Défenseur des droits recommandait l'interdiction de son usage en maintien de l'ordre.

Cette arme de force intermédiaire est en dotation pour l'ensemble des effectifs susceptibles d'intervenir dans les opérations de maintien de l'ordre. Le Défenseur des droits a eu plusieurs occasions de relever l'extrême gravité des blessures que cette arme est susceptible d'occasionner.

Dans quatre affaires, il a recommandé des mesures individuelles à l'encontre de membres des forces de l'ordre pour non-respect des conditions d'emploi de cette arme²².

Dans plusieurs réclamations en cours d'investigation, des tirs de LBD seraient également à l'origine de blessures très graves occasionnées à des personnes se trouvant sur les lieux ou à proximité de lieux où se déroulaient des manifestations.

Depuis la fin de l'année 2018, correspondant au début du mouvement des gilets jaunes et du mouvement des lycéens, ou au mouvement contre le projet de loi pour une école de la confiance, le Défenseur des droits a été saisi de 198 réclamations dont 46 invoquent des blessures occasionnées par des LBD. A ce stade, ces saisines sont toujours en cours et font l'objet d'une instruction contradictoire.

¹⁸ Défenseur des droits, décision 2016-109, 25 novembre 2016.

¹⁹ Défenseur des droits, décision 2019-165, 17 juillet 2019.

²⁰ Défenseur des droits, décision 2019-029, 30 janvier 2019.

²¹ Défenseur des droits, décision 2019-263, 10 décembre 2019.

²² Défenseur des droits, décision MDS 2010-142, 7 février 2012 ; Défenseur des droits, décision MDS-2013-34, 21 mai 2013 ; Défenseur des droits, décision 2017-277, 1^{er} décembre 2017 ; Défenseur des droits, décision MDS-2019-263, 10 décembre 2019

Le Défenseur des droits souligne l'absence d'évaluation de la réelle dangerosité du lanceur de balles de défense, la gravité des blessures constatées et les difficultés à suivre à la lettre les préconisations d'emploi diffusées dans les instructions de la gendarmerie et de la police nationales, autant d'incertitudes qui le conduisent à conclure que son cadre d'emploi rend impossible l'évaluation effective des circonstances de son emploi permettant d'analyser si le recours à cette arme répond aux conditions légales de son emploi, eu égard aux exigences de proportionnalité d'usage de la force.

Ainsi, les caractéristiques techniques et les conditions d'utilisation du lanceur de balles de défense paraissent inadaptées et dangereuses dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre.

En février 2019, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a recommandé la suspension de l'usage du LBD dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre. Elle a notamment déclaré :

« Je suis d'avis que certaines de ces armes ne devraient pas être utilisées à des fins de maintien de l'ordre public, du fait de leur effet indifférencié et du danger auquel elles exposent les manifestants pacifiques. Le nombre des personnes grièvement blessées lors de manifestations ces dernières années en raison de l'utilisation de balles en caoutchouc est particulièrement frappant. De surcroît, l'utilisation de telles armes ne contribue pas à apaiser les tensions, ce qui devrait être un objectif essentiel des opérations de maintien de l'ordre lors des manifestations. »²³

- Grenades à main de désencerclement et GLI-F4

L'usage en nombre lors des dernières manifestations des grenades à main de désencerclement et de la GLI-F4 est également préoccupant. Comme le relève le rapport de l'IGPN et l'IGGN *relatif à l'emploi des munitions en opérations de maintien de l'ordre*, la France est le seul pays d'Europe à utiliser des munitions explosives en opération de maintien de l'ordre avec l'objectif de maintenir à distance des manifestants. Il semble que les grenades GLI-F4 vont être progressivement remplacées par la grenade GM2L, à usage semblable mais sans explosif ni effet de souffle.

Au total, 115 saisines consécutives à l'usage d'armes de force intermédiaires autres que les LBD, et plus généralement à l'emploi massif du gaz lacrymogène, sont en cours d'instruction par les services du Défenseur des droits.

Une grande partie des recommandations contenues dans son rapport de 2018 ont une résonance particulière dans le contexte de ses saisines. Dans plusieurs de ces affaires, il relève la mise en œuvre d'interpellations et de procédures judiciaires de grande envergure, l'usage récurrent de LBD et de grenades explosives.

S'agissant des GMD, le Défenseur des droit a constaté, dans le cadre de l'une de ses saisines dont les faits se sont déroulée en 2016, que l'emploi de la grenade a eu des conséquences bien plus graves que celles présentées dans la documentation de formation de cette arme²⁴.

Après ces faits de 2016, le centre de recherche et d'expertise de la logistique du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure, a, de sa propre initiative,

²³ Commissaire aux droits de l'homme, « *Mémoire sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France* », 26 février 2019.

²⁴ Défenseur des droits, décision 2019-165, 17 juillet 2019.

réalisé de nouveaux tests en laboratoire. Cette étude conclut que les plots contenus dans la grenade sont susceptibles, lors de leur course, de provoquer des lésions graves.

A l'issue de ses investigations, le Défenseur des droits a rendu une décision au terme de laquelle il « recommande au ministère de l'Intérieur d'engager une réflexion approfondie sur la dotation, pour les opérations de maintien de l'ordre de cette arme susceptible de porter de graves atteintes à l'intégrité physique des personnes touchées et d'exposer les fonctionnaires de police à des risques importants ».

Comme dans chacune des réclamations qu'il instruit, le Défenseur des droits s'assure que chaque agent fasse preuve de discernement dans l'usage des armes, qui doit s'inscrire dans un cadre légal et répondre à l'exigence de nécessité absolue.

Au-delà du respect de ces obligations déontologiques, le Défenseur des droits renouvelle ses précédentes recommandations d'interdire l'usage du LBD au cours des opérations de maintien de l'ordre et de mener une réflexion approfondie sur les armes de force intermédiaire susceptibles de porter de graves atteintes à l'intégrité physique des personnes.

- Difficultés en lien avec des unités non dédiées au maintien de l'ordre

Comme le Défenseur des droits l'avait souligné dans son rapport sur le maintien de l'ordre rendu au président de l'Assemblée nationale le 10 janvier 2018, les incidents les plus nombreux qui surviennent à l'occasion des manifestations mettent en cause des unités non spécialisées dans la gestion du maintien de l'ordre. Ces unités ne sont généralement pas formées à la doctrine et aux principes du maintien de l'ordre tels que l'action collective ou la mise à distance.

Leur pratique est souvent individuelle et sur initiative, ce qui est susceptible d'être à l'origine de tensions, d'incidents ou de blessures.

Plusieurs saisines instruites par le Défenseur des droits mettant en cause des unités en civil, donc non équipées de protection, font apparaître la difficulté pour ces unités de procéder à des interpellations en marge d'une manifestation, l'interpellation révélant leur qualité et pouvant les exposer à des agressions qui les mettent en danger, de même que la personne interpellée, notamment en cas de jets de projectiles. Cette mise en danger est accentuée par leur manque de coordination avec les unités équipées qui pourraient sécuriser l'intervention.

A ce titre, le Défenseur des droits a constaté le port de casques de moto intégraux par des fonctionnaires en tenue civile motivé par la peur qu'ils ressentent lorsqu'ils ont pour ordre de procéder à des interpellations et de faire usage de la force dans des manifestations sans protection spécifique, ni formation particulière. Ce sentiment a été exprimé à plusieurs reprises lors d'auditions de fonctionnaires appartenant à des brigades anti-criminalité (BAC).

Le Défenseur des droits s'interroge sur la nécessité de procéder à des interpellations dans ces conditions et d'exposer des fonctionnaires à un risque important.

Les pratiques des unités non spécialisées créent une désorganisation dans la gestion du maintien de l'ordre en ce qu'elles diffèrent de la doctrine générale et des principes de la police administrative d'accompagnement de la liberté de manifestation.

Face à ce constat, le Défenseur des droits avait insisté, dans son rapport sur le maintien de l'ordre, sur la nécessité d'établir une norme commune en matière de doctrine et de pratiques, ainsi qu'une coordination effective et constante pour l'ensemble des

personnels affectés, par vocation ou occasionnellement, à l'ordre public. Il renouvelle cette recommandation.

- La question des observateurs issus de la société civile

Le Défenseur des droits a été saisi ces derniers mois par plusieurs réclamants, personnes morales ou physiques, qui entendent attirer son attention sur l'action des forces de l'ordre vis-à-vis de la mission d'observation de représentants de la société civile accomplie lors des manifestations.

En effet, plusieurs organisations telles que la Ligue des droits de l'homme envoient, lors des manifestations, des observateurs, souvent identifiables par des vêtements ou accessoires cignés, chargés d'assister aux manifestations et parfois de filmer, en particulier les actions des forces de l'ordre.

Plusieurs des saisines reçues par le Défenseur des droits concernent l'usage de la force à l'encontre d'observateurs ou leur interpellation, dont ils estiment qu'elles étaient injustifiées et les ont empêchés de poursuivre leur mission. Des vidéos ont parfois été transmises à l'appui de ces réclamations, qui permettent de constater que la qualité d'observateur de ces individus était visible par les signes distinctifs marquant leur appartenance à une organisation telle que la Ligue des droits de l'homme.

Les saisines transmises au Défenseur des droits révèlent la crainte de la part des différentes organisations concernées de voir leurs observateurs devenir la cible de certains membres des forces de l'ordre. Cette hostilité pourrait, selon les termes de leurs saisines, résulter notamment du malaise des fonctionnaires de police et de gendarmerie à voir leurs opérations filmées ou de l'impression pour certains que ces organisations manqueraient d'impartialité et seraient « du côté » des manifestants.

Le Défenseur des droits a également été saisi par des journalistes blessés ou pris à partie lors de manifestations. Ils se plaignent d'avoir été empêchés d'exercer leur profession, qui implique souvent, comme pour les observateurs, d'être au cœur des manifestations et des heurts éventuels, et soulèvent par conséquent une entrave à la liberté d'informer.

Les fonctionnaires de police concernés par ces saisines ont expliqué, tant aux journalistes qu'aux observateurs issus de la société civile, que leur comportement entravait l'action des forces de l'ordre notamment parce qu'ils n'obtempéraient pas aux sommations faites et se trouvaient proches d'individus visés par leurs interventions, ou qu'ils étaient placés entre eux et ces individus.

Ces saisines soulèvent des problématiques diverses et sont en cours d'instruction. Si certaines pourraient parfois révéler des manquements individuels au code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales, elles sont surtout le reflet d'une difficulté à trouver une organisation, lors des différentes manifestations concernées, qui permettrait aux différents acteurs de remplir leurs missions respectives.

Dans le cadre de ces instructions, le Défenseur des droits a reçu plusieurs télégrammes de la DGNP concernant l'organisation des manifestations. Par exemple, le télégramme concernant la journée du samedi 16 mars 2019 mentionne qu'« une vigilance toute particulière devra être portée aux journalistes, médias et reporters afin que ceux-ci puissent exercer leur profession en toute sécurité ».

La même vigilance pourrait être accordée aux observateurs issus de la société civile, dès lors qu'ils sont identifiables.

Par conséquent, le Défenseur des droits :

- **Rappelle, tel qu'il a déjà eu l'occasion de le faire dans une décision rendue le 21 décembre 2018²⁵ concernant l'usage de la force à l'encontre d'un journaliste identifiable lors d'une manifestation, que la liberté de la presse est l'un des principes fondamentaux des systèmes démocratiques qui repose sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression ;**
- **Recommande que la même vigilance soit portée aux observateurs issus de la société civile identifiables ;**
- **Il rappelle les termes de la Circulaire n°2008-8433-D du 23 décembre 2008 qui précise que « si les policiers bénéficient, comme tout citoyen, du droit au respect de la vie privée, ils ne peuvent faire obstacle à l'enregistrement ou à la diffusion publique d'images ou de paroles à l'occasion de l'exercice de leur fonction ».**

3. Difficultés faisant obstacle au contrôle de l'action des forces de l'ordre

La garantie d'un maintien de l'ordre démocratique et respectueux des libertés fondamentales ne peut se faire sans un contrôle effectif des agents et un régime de sanctions, dans un souci constant de transparence. Ce contrôle effectif doit également répondre aux critiques et au ressenti d'« *impunité* » grandissant que l'on connaît aujourd'hui chez les citoyens à l'égard des forces de l'ordre.

En effet, le travail des policiers et gendarmes est rendu possible par la confiance qu'ils inspirent. La mission de contrôle de la déontologie du Défenseur des droits est fondée sur cette idée et vise notamment à renforcer cette confiance par des enquêtes effectives, indépendantes et dont les résultats sont rendus publics.

Cependant, dans nombre de dossiers traités par le Défenseur des droits dans un contexte de maintien de l'ordre, des enquêtes ne peuvent aboutir faute de pouvoir identifier des agents, notamment lorsqu'ils sont porteurs de casque, ou encore par le manque de fiabilité dans la mise en œuvre de la traçabilité des usages d'armes de force intermédiaire²⁶.

²⁵ Défenseur des droits, décision du 2018-292, 21 décembre 2018.

²⁶ Par exemple, dans le cadre des saisines liées aux mouvements contre le projet de loi Travail, dans 19 dossiers (sur 127), il n'a pas été possible d'identifier les auteurs d'un usage de la force.

- Identification des auteurs de tirs et des fonctionnaires au sein des manifestations

Dans le cadre de l'instruction des saisines adressées au Défenseur des droits en matière de maintien de l'ordre, est apparue à plusieurs reprises la difficulté d'identifier les fonctionnaires mis en cause. En effet, le Défenseur des droits a transmis des vidéos, photos, et/ou des informations telles que l'heure, le lieu et la date des faits, mais ces éléments n'ont pas toujours permis à la direction générale de la police nationale ou de la gendarmerie nationale d'identifier les fonctionnaires concernés.

Cette problématique se présente plus fréquemment lorsque les policiers interviennent en civil, ne portent aucun signe distinctif et que le parcours des manifestations n'est pas défini par avance et parfois difficile à retracer avec précision a posteriori. Il est donc souvent impossible d'identifier le fonctionnaire concerné, voire de déterminer le service auquel il appartient.

De surcroît, de plus en plus de policiers en civil portent des casques intégraux afin de se protéger en cas de heurts ou de jets de projectiles. Cependant, ces casques ne présentent aucun signe distinctif et rendent presque impossible l'identification de ceux qui les portent.

Cette pratique, comme le port de cagoules, se fait au demeurant en dehors de tout cadre légal ou réglementaire. Au-delà du fait que ces pratiques ne sont pas permises, elles font obstacle à toute communication entre forces de l'ordre et personnes participant à une manifestation.

Le Défenseur des droits a constaté en la matière une forme d'acceptation, de tolérance de la part de la hiérarchie. Dans une des affaires qu'il a eu à traiter, ses services ont été confrontés à une absence directe de collaboration de la part des autorités hiérarchiques en vue d'entreprendre des recherches pour identifier un fonctionnaire de police²⁷.

Cette impossibilité d'identifier les mis en cause n'influence pas uniquement les enquêtes du Défenseur des droits, mais également celles de l'inspection générale de la police et de la gendarmerie nationale. Cela a en effet conduit à de nombreuses reprises à classer sans suite les plaintes déposées au motif que l'auteur était inconnu.

S'agissant du Défenseur des droits, le fait de ne pas pouvoir identifier le policier ou le gendarme mis en cause ne conduit pas nécessairement à un classement de la saisine. Il lui est en effet possible de constater un manquement au vu des éléments réunis au cours de son instruction, même lorsque le fonctionnaire n'est pas identifié. Il a notamment rendu une décision constatant un manquement pour des faits pour lesquels le lien entre la personne touchée par le tir et le tireur n'était pas établi avec certitude²⁸. Cependant, l'impossibilité d'identifier le mis en cause peut, selon les faits et les éléments parfois tenus dont dispose le Défenseur des droits, empêcher toute instruction de la saisine.

Ce constat n'est pas satisfaisant. Il est en effet difficilement admissible d'aboutir au classement d'une plainte ou d'une réclamation à l'encontre d'un fonctionnaire de police ou de gendarmerie dans l'exercice de ses fonctions au motif que ce dernier n'a pas pu être identifié.

Le Défenseur des droits rappelle le principe selon lequel l'action des fonctionnaires de police et militaires de gendarmerie se fait à visage découvert et que ceux appartenant aux services et unités engagés en opération de maintien de l'ordre ne peuvent, au cours de ces opérations, dissimuler leur visage, notamment par une cagoule.

²⁷ Défenseur des droits, décision 2019-299, 10 décembre 2019.

²⁸ Défenseur des droits, décision 2019-263, 10 décembre 2019 relative au non-respect de l'instruction du 22 avril 2015 portant cadre d'emploi du lanceur de balles de défense 40X46

La forte médiatisation et la multiplication des images et vidéos diffusées sur différents réseaux ne font qu'accentuer cette problématique lorsqu'elles montrent des policiers ou gendarmes dont le visage est dissimulé, alors qu'ils agissent dans le cadre de leur mission. En effet, la confiance que la population doit avoir en sa police repose sur la transparence de son action, qui est mise à mal lorsque ses agents dissimulent leur visage, et ce d'autant que l'une des causes de classement des plaintes déposées à l'encontre de personnes dépositaires de l'autorité publique est précisément l'impossibilité de les identifier.

Dès lors, le Défenseur des droits recommande que soient prises des mesures, notamment concernant les équipements, permettant de garantir l'identification des agents des forces de l'ordre ou a minima de déterminer à quel service ils appartiennent.

- Le manque de traçabilité en cas d'usage d'une arme de force intermédiaire

Au problème récurrent de l'identification des agents auteurs de tir, s'ajoute la question de la traçabilité des tirs effectués, notamment dans le cas des tirs de LBD. En effet, afin d'en assurer la traçabilité, chaque tir doit faire l'objet d'un compte-rendu informatisé relatif au suivi de l'usage des armes par l'auteur du tir permettant de recenser chaque tir effectué, son efficacité et ses conséquences. Ainsi, l'utilisation des armes est soumise à un contrôle de la hiérarchie du fonctionnaire, à qui il doit être rendu compte des circonstances ayant motivé le recours à la force ainsi que le cadre légal d'emploi y afférent.

Néanmoins, le Défenseur des droits a déjà relevé dans plusieurs affaires l'absence de rigueur dans la rédaction de comptes rendus en procédure alors même qu'il y avait eu utilisation de la force. Ceci est d'autant plus problématique dans le cadre de manifestations lors desquelles les protagonistes sont nombreux, car cela peut aboutir à des difficultés voire à l'impossibilité d'établir l'auteur d'un tir par exemple et par conséquent d'exercer un contrôle *a posteriori*.

Dans plusieurs dossiers, le Défenseur des droits a recommandé l'engagement de poursuites disciplinaires ou un rappel des textes contre des fonctionnaires de police pour avoir manqué de loyauté en s'abstenant de porter en procédure l'usage de la force ou en portant des mentions inexactes en procédure sur l'utilisation de la force.²⁹

La décision du ministre de l'Intérieur en date du 23 janvier 2019 d'équiper de caméras-piétons les forces de l'ordre dotées de LBD peut être utile dans le contrôle *a posteriori* de l'utilisation de ces armes. Le Défenseur des droits précise qu'il n'a cependant jamais été destinataire de telles captations d'images.

Dans ce contexte, il convient de rappeler l'importance des obligations déontologiques qui prévoient l'obligation de rendre-compte à son autorité hiérarchique (article R. 434-4 et 5 du code de la sécurité intérieure).

Le Défenseur des droits salue la décision du ministre de l'Intérieur du 23 janvier 2019 et demande la généralisation d'un dispositif permettant de filmer les tirs de LBD, si l'usage de cette arme devait perdurer.

²⁹ Défenseur des droits, décision 2019-263, 10 décembre 2019, Défenseur des droits, décision 2013-34, 21 mai 2013.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Le Défenseur des droits décide d'adopter de nouvelles recommandations générales, à la lumière, notamment, de ses récents travaux sur la question et face aux évolutions récentes de la doctrine et de la pratique du maintien de l'ordre, constatées notamment à l'occasion des événements liés aux manifestations des « gilets jaunes » :

- qu'il soit mis fin à la pratique conduisant à priver de liberté des personnes sans cadre juridique ;
- que dans le cadre des interpellations en nombre, lorsqu'il n'est pas possible de l'éviter, soit mise en place une organisation permettant de réduire la durée de la retenue sur le lieu de l'interpellation, et d'écourter le délai dans lequel chaque personne interpellée est informée de la mesure dont elle fait l'objet et des droits qui s'y attachent ;
- que le cadre juridique du recours à la confiscation d'objets à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre soit clarifié en distinguant les mesures prises à des fins judiciaires de celles prises à des fins administratives. En l'absence de cadre légal, de modalités de confiscation, de stockage ou de restitution, ces mesures portent atteinte au droit de propriété ;
- qu'il soit rappelé aux forces de l'ordre que la présence de manifestants mineurs doit les conduire à prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant dans le choix des modalités de leur intervention et à faire preuve d'une vigilance accrue dans leur obligation générale de proportionner strictement l'emploi de la force et de veiller à apporter l'aide nécessaire aux éventuels blessés ;
- qu'une vigilance particulière soit accordée aux observateurs identifiables ;
- que, compte-tenu des difficultés liées à l'identification de fonctionnaires de police, soient prises des mesures, notamment concernant les équipements, permettant de garantir l'identification des agents des forces de l'ordre ou a minima permettant de déterminer à quel service ils appartiennent ;
- en outre, le Défenseur des droits rappelle les termes de la circulaire n°2008-8433-D du 23 décembre 2008 qui précise que « si les policiers bénéficient, comme tout citoyen, du droit au respect de la vie privée, ils ne peuvent faire obstacle à l'enregistrement ou à la diffusion publique d'images ou de paroles à l'occasion de l'exercice de leur fonction » ;
- le Défenseur des droits salue la décision du ministre de l'Intérieur du 23 janvier 2019 d'équiper de caméras-piétons les forces de l'ordre dotées de LBD et demande la généralisation d'un tel dispositif permettant de filmer les tirs de LBD, si l'usage de cette arme devait perdurer.

Compte-tenu de la persistance de saisines relatives à l'usage des armes, aux violences, aux procédures arbitraires, le Défenseur des droits réitère ses recommandations précédentes :

- d'interdire l'usage du LBD au cours des opérations de maintien de l'ordre et de mener une réflexion approfondie sur les armes de force intermédiaire susceptibles de porter de graves atteintes à l'intégrité physique des personnes ;

- *face aux difficultés en lien avec les unités non dédiées au maintien de l'ordre, le Défenseur des droits recommande d'établir une norme commune en matière de doctrine et de pratiques, ainsi qu'une coordination effective et constante pour l'ensemble des personnels affectés, par vocation ou occasionnellement, à l'ordre public ;*
- *de mettre fin à la pratique des contrôles d'identité délocalisés. Cette pratique récurrente dans les opérations de maintien de l'ordre a pour conséquence de transporter une personne et de la priver temporairement de sa liberté en s'affranchissant de toute garantie juridique ;*
- *enfin, eu égard à la place croissante de la judiciarisation du maintien de l'ordre, le Défenseur des droits rappelle l'importance de la mission administrative de prévention et d'encadrement de l'exercice du droit de manifester par les forces de l'ordre. Il rappelle la rigueur dont les forces de l'ordre doivent faire preuve s'agissant des motifs du contrôle et de l'interpellation d'une personne, la garde à vue étant une mesure privative de liberté contraignante, qui a également pour conséquence dans le contexte particulier du maintien de l'ordre, de priver un individu de son droit de manifester.*