

Paris, le 30 novembre 2020

Avis du Défenseur des droits n°20-08

La Défenseure 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 ;

Suite à son audition par la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre,

Emet l'avis ci-joint sur le nouveau schéma national du maintien de l'ordre.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

Le Défenseur des droits est notamment chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations, de lutter contre les discriminations et de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

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 l'institution s'appuie 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, le Défenseur des droits 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, dans le cadre duquel il a formulé un certain nombre de recommandations, a été remis au Président de l'Assemblée nationale en janvier 2018.

Un groupe de travail a été créé à l'initiative du ministère de l'intérieur en 2019 afin d'élaborer un schéma national du maintien de l'ordre. Le Défenseur des droits a été auditionné dans ce cadre le 19 décembre 2019.

Le 9 juillet 2020, face à la persistance de saisines relatives à des violences, à l'usage des armes et à des atteintes aux libertés fondamentales lors des manifestations, le Défenseur des droits a adopté, après consultation du collège compétent en matière de déontologie dans le domaine de la sécurité, une décision-cadre portant recommandations générales sur les pratiques du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie. Cette décision a été adressée au ministre de l'Intérieur.

Le ministre de l'Intérieur a répondu par courrier du 16 septembre 2020, et transmis le nouveau schéma national du maintien de l'ordre au Défenseur des droits.

Ce schéma, rendu public par le ministre de l'Intérieur le 16 septembre 2020, s'organise autour de trois parties : la 1ère partie, consacrée au « cadre garantissant la liberté de manifester » est un rappel du cadre juridique et réglementaire de la liberté de manifester ; la 2ème partie porte sur la protection des « manifestants dans le contexte nouveau des mouvements de contestation » ; la 3ème partie concerne l'action « contre les auteurs de violences qui œuvrent pour que les manifestations dégénèrent ».

Le Défenseur des droits salue la volonté de transparence du ministère de l'Intérieur, qui expose pour la première fois à travers la publication d'un document écrit, les principes de l'action des forces de l'ordre en maintien de l'ordre.

Le Défenseur des droits retient également la volonté du ministère de l'Intérieur d'améliorer la formation des gendarmes et policiers en maintien de l'ordre et d'instaurer une meilleure communication entre les forces de l'ordre et les participants à une manifestation.

Il constate cependant que plusieurs recommandations contenues dans sa décision-cadre de juillet 2020 n'ont pas été retenues et que les dispositions du schéma ne paraissent pas à même de prévenir

Le renouvellement des manquements à la déontologie constatés par le Défenseur des droits dans le cadre de ses saisines, notamment dans l'usage de la force ou dans les mesures de privations de liberté.

Dès lors, le Défenseur des droits constate que si la protection de la liberté de manifester est présentée comme étant au cœur du schéma national du maintien de l'ordre, les mesures prises sont insuffisantes pour la garantir en ce qu'elles ne permettent de garantir ni le droit des personnes au respect de leur liberté ni le droit au respect de leur intégrité physique.

1. Evolution de la doctrine du maintien de l'ordre vers une meilleure communication

Dans son rapport de 2018, le Défenseur des droits avait recommandé de renforcer la communication et le dialogue dans la gestion de l'ordre public, en amont des manifestations afin de favoriser la concertation puis pendant leur déroulement, afin de rendre plus compréhensible l'action des forces de sécurité pour les manifestants et de limiter ainsi le recours à la force, à l'instar de ce qui se fait en Allemagne, en Belgique et au Royaume-Uni¹.

Il avait notamment préconisé de revoir le régime des sommations qui visent à prévenir de l'imminence de l'emploi de la force pour dissiper un attroupement, constatant qu'elles étaient inaudibles et incompréhensibles.

Aussi le Défenseur des droits se félicite de la modernisation des sommations et de la mise en place d'un dispositif de liaison et d'information consistant à créer une équipe, placée sous l'autorité du directeur du service d'ordre, dont l'unique fonction sera de faciliter le déroulement de la manifestation en maintenant un dialogue avec l'ensemble des manifestants.

Cependant, certains moyens de communication envisagés tel que l'envoi de SMS à toutes les personnes présentes ou l'utilisation des réseaux sociaux soulève des difficultés relatives aux libertés individuelles, et à l'égalité devant l'accès aux informations diffusées par les forces de l'ordre.

¹ **En Allemagne**, la gestion de l'ordre public s'articule autour de la communication avec les organisateurs. La police dispose de moyens de communication importants et a fréquemment recours à la presse ou aux media sociaux. **En Belgique**, la gestion « négociée » de l'espace public implique une priorité donnée au dialogue et à la coordination. Cette approche « contribue à accroître la confiance mutuelle, à maintenir le seuil de frustration à un niveau bas et à influencer positivement la (perception de la) légitimité des mesures prises ». **Au Royaume-Uni**, la communication et le dialogue sont une priorité dans la gestion de l'ordre public. Les médias sont largement utilisés pour expliciter l'action des forces de sécurité en amont et pendant la manifestation et des officiers de liaison, *protestor liaison officers*, sont chargés de l'information et de la négociation.

2. Persistance du manque de transparence de l'action des forces de l'ordre et de l'information du public

Identification des forces de l'ordre

S'étant plusieurs fois heurté dans le cadre de ses instructions, à l'impossibilité d'identifier des agents des forces de l'ordre mis en cause, même lorsqu'il disposait de vidéos des faits, le Défenseur des droits avait, dans sa décision-cadre précitée, recommandé de prendre 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.

Ces difficultés d'identification concernent principalement les policiers en civil, qui ne portent aucun signe distinctif et sont de plus en plus souvent porteurs de casques intégraux afin de se protéger en cas de heurts ou de jets de projectiles. Ces casques rendent presque impossible leur identification.

Le schéma national du maintien de l'ordre rappelle que « les personnels de toute unité constituée engagée dans une mission de maintien de l'ordre sont porteurs d'un uniforme » et que le port de la cagoule est proscrit. Il ajoute qu'afin d'améliorer l'identification des unités « le marquage dans le dos sera généralisé. »

Cependant cette mesure ne concerne que les unités constituées (CRS et gendarmes mobiles principalement).

S'agissant des unités de renseignement ou d'interpellation ou celles qui interviennent en renfort de manière inopinée, aucune solution n'est envisagée pour faciliter leur identification. Ce sont pourtant les membres de ces unités qui sont le plus souvent impliqués dans les saisines adressées au Défenseur des droits en matière de maintien de l'ordre et ce sont également pour eux que les problèmes d'identification sont récurrents. Les demandes adressées par le Défenseur des droits pour les identifier n'ayant parfois même pas permis de connaître le service auquel ils appartenaient.

Le Défenseur des droits craint de surcroît que l'impossibilité d'identifier les policiers ou les gendarmes mis en cause ne devienne une difficulté majeure dans l'accomplissement de sa mission de contrôle, mais également pour toutes les enquêtes administratives ou judiciaires mettant en cause des agents des forces de l'ordre en cas d'adoption de la proposition de loi « sécurité globale » qui, si elle était votée, restreindrait la possibilité de filmer et surtout de diffuser les vidéos des policiers dans le cadre de leurs interventions.

Dès lors, le Défenseur des droits constate l'insuffisance du schéma national du maintien de l'ordre sur ce point et recommande que des mesures soient prises pour permettre l'identification de tout agent, quelle que soit son unité, ou a minima l'unité à laquelle il appartient.

Journalistes et observateurs

Dans sa décision cadre précitée, le Défenseur des droits avait recommandé d'accorder une vigilance particulière aux observateurs identifiables, qu'il s'agisse de journalistes, de photoreporters ou encore

d'observateurs de la société civile. Ces observateurs ayant le point commun d'être des tiers à la manifestation.

La synthèse qui introduit le schéma national du maintien de l'ordre liste les évolutions qu'il apporte. Parmi ces évolutions figure « la reconnaissance de la place particulière des journalistes au sein des manifestations ».

L'introduction précise que la rénovation du maintien de l'ordre se fonde notamment sur « la meilleure prise en compte de la présence des journalistes au sein des opérations de maintien de l'ordre, fondée notamment sur une meilleure connaissance mutuelle ».

Enfin, la partie « liaison et information » du schéma évoque le statut des journalistes lors des manifestations dans les termes suivants :

« Il est nécessaire d'assurer une prise en compte optimale des journalistes pour protéger ainsi le droit d'informer. Cette collaboration doit être fondée sur une meilleure connaissance mutuelle et doit favoriser le travail des journalistes, mais également la bonne conduite des opérations de maintien de l'ordre.

La nécessité de préserver l'intégrité physique des journalistes sur le terrain est réaffirmée. Eu égard à l'environnement dans lequel ils évoluent, les journalistes peuvent porter des équipements de protection, dès lors que leur identification est confirmée et leur comportement exempt de toute infraction ou provocation ».

Un officier référent peut être utilement désigné au sein des forces et un canal d'échange dédié mis en place, tout au long de la manifestation, avec les journalistes, titulaires d'une carte de presse, accrédités auprès des autorités ».

Cette rédaction ne permet pas de comprendre quelles évolutions de la pratique du maintien de l'ordre seront mises en place, ni si elles permettront effectivement aux journalistes d'exercer librement leur profession au cours d'opérations de maintien de l'ordre.

Si préserver l'intégrité physique des journalistes est essentielle, il en va au demeurant de même de l'ensemble des personnes présentes. Cette préoccupation ne semble pas relever d'une vigilance particulière à l'égard des journalistes.

Par ailleurs, la volonté de créer une communication plus fluide entre les forces de l'ordre et les journalistes lors des manifestations ou d'assurer leur sécurité ne peut aboutir à un contrôle, par les forces de l'ordre, des journalistes qui pourraient ou non couvrir ces événements, ni à accorder un statut privilégié à certains d'entre eux en vertu d'un critère, quel qu'il soit, érigé comme tel par le ministère de l'intérieur et ne correspondant à aucune règle de la profession de journaliste.

S'agissant des équipements de protection, le schéma prévoit que les journalistes peuvent en porter si « leur identification est confirmée et [si] leur comportement [est] exempt de toute infraction ou provocation ». Il n'est précisé ni quand ni par qui leur identification devrait être confirmée. Quant au comportement des journalistes, l'article 111-2 du **code pénal dispose que** « la loi détermine les crimes et délits et fixe les peines applicables à leurs auteurs. Le règlement détermine les contraventions et fixe, dans les limites et selon les distinctions établies par la loi, les peines applicables aux

contrevenants ». Par ailleurs, le choix du terme de « provocation », relevant de la pure subjectivité, ne permet pas non plus de comprendre la portée et le contour de cette disposition du schéma national.

Le schéma national sur le maintien de l'ordre ne peut définir ce qui est autorisé ou interdit. Ainsi, pour un journaliste comme pour tout individu, le fait d'avoir un comportement susceptible de constituer une infraction définie dans le code pénal, peut conduire à une interpellation, l'appréciation des faits et leur qualification relevant ensuite de l'autorité judiciaire.

Enfin, le schéma « [rappelle] que le délit constitué par le fait de se maintenir dans un attroupement après sommation ne comporte aucune exception, y compris au profit des journalistes ou de membres d'associations ».

Cependant, il appartient uniquement à l'autorité judiciaire de déterminer si une infraction est constituée à l'encontre d'un prévenu. Il n'appartient donc pas au ministère de l'Intérieur de livrer, dans le schéma sur le maintien de l'ordre, son analyse concernant la constitution de l'infraction consistant à se maintenir dans un attroupement à l'égard d'un journaliste dans l'exercice de sa profession.

3. Maintien du lanceur de balles de défense

Dans sa décision cadre précitée, le Défenseur des droits avait réitéré sa recommandation visant à interdire l'usage du lanceur de balles de défense (LBD) au cours des opérations de maintien de l'ordre.

Le ministre confirme dans le schéma le maintien du LBD et fait évoluer son cadre d'emploi. Il est ainsi prévu d'intégrer, hors le cas de la légitime défense, le positionnement d'un superviseur auprès des tireurs de LBD au sein des unités constituées pour évaluer la situation d'ensemble et les mouvements des manifestants, désigner l'objectif et s'assurer de la compréhension des ordres par le tireur.

L'instruction du 23 janvier 2019 prévoyant d'équiper d'une caméra-piéton les forces de l'ordre dotées de LBD est maintenue.

Si ces évolutions sont à noter, le Défenseur des droits déplore néanmoins qu'en soit exclus les tireurs de LBD hors unité constituée et les cas dans lesquels l'arme est utilisée en légitime défense. En effet, en pratique, les forces de l'ordre qui interviennent en unités constituées utilisent peu le LBD et, par ailleurs, dans la très grande majorité des saisines que l'institution reçoit concernant des blessures par LBD, la légitime défense est invoquée pour justifier le tir. Or, le cadre d'emploi relatif à l'utilisation du LBD, n'apporte aucune précision sur les cas dans lesquels la légitime défense est susceptible d'être invoquée, particulièrement dans le cadre des manifestations.

L'équipement en caméra-piéton des forces de l'ordre dotées de LBD peut être utile pour un contrôle *a posteriori* mais ne résout pas les dangers liés à l'usage du LBD. En maintien de l'ordre, l'usage du LBD engendre des risques particuliers liés au contexte, c'est-à-dire le nombre de personnes présentes, mobiles et proches les unes des autres. A cela s'ajoutent souvent de mauvaises conditions de visibilité en raison de l'usage de gaz lacrymogène.

Le Défenseur des droits a été saisi à plusieurs reprises par des réclamants blessés par des projectiles qui ne leur étaient pas destinés et qui n'enfreignaient pas la loi par leur comportement, certains ne participant même pas à la manifestation.

En effet, il est particulièrement difficile pour le tireur d'appréhender tous les risques avant de tirer sur sa cible et notamment les conséquences possibles s'il la manque et que le projectile poursuit sa course, qui peut de surcroît être déviée par les ricochets sur du mobilier urbain par exemple.

Dès lors, le Défenseur des droits renouvelle sa recommandation concernant l'arrêt de l'usage du LBD en manifestation, les tirs, qu'ils soient exécutés en situation de légitime défense ou non, atteignant régulièrement des personnes qui n'étaient pas visées et à l'encontre desquelles l'usage de la force n'était pas justifié.

4. Evolution des armes de force intermédiaire

Le Défenseur des droits avait également recommandé de mener une réflexion approfondie sur les armes de force intermédiaire susceptibles de porter de graves atteintes à l'intégrité physique des personnes. Tel était le cas de la grenade à main de désencerclement (GMD), pour laquelle le Défenseur des droits avait constaté, dans le cadre de l'une de ses saisines dont les faits se sont déroulés en 2016, que son emploi avait eu des conséquences bien plus graves que celles présentées dans la documentation de formation de cette arme². A l'issue de ses investigations, il avait recommandé 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.

Le Défenseur des droits constate que ses recommandations ont été suivies en ce que le schéma, tout en confirmant l'intérêt de l'emploi des armes de force intermédiaire au maintien de l'ordre, décide la mise en place d'un travail continu de recherche de solutions moins vulnérantes pour les armes de force intermédiaire et en adapte leur emploi.

Ainsi, sont décidés le remplacement du modèle de GMD par un modèle plus récent présenté comme moins vulnérant et le remplacement de la grenade GLI-F4 par la grenade GM2L, qui ne contient pas d'explosif, mais dont la moindre dangerosité est encore sujette à caution. Leur utilisation fera l'objet d'une attention toute particulière du Défenseur des droits.

Le Défenseur des droits souhaite également pouvoir être associé aux travaux sur le suivi et la recherche sur les armes de force intermédiaire en maintien de l'ordre.

² Défenseur des droits, décision 2019-165, 17 juillet 2019.

5. Evolution vers une plus grande judiciarisation et une plus grande mobilité des forces

Le ministre l'annonce dans son édito au schéma national du maintien de l'ordre : « *la plus grande mobilité des forces, pour mettre fin aux exactions et interpellier les auteurs de violences, devient un impératif* ». Si le Défenseur des droits reconnaît que l'action de police judiciaire est indispensable dans la gestion de l'ordre public, il s'était inquiété dès 2018, comme nombre de personnalités, de la part grandissante donnée à la mission répressive du maintien de l'ordre.

Si les améliorations apportées en matière de communication vont dans le sens d'une meilleure prise en compte de la mission de prévention et d'encadrement, le Défenseur des droits constate cependant que le schéma consacre la judiciarisation du maintien de l'ordre en accordant une place prépondérante aux missions d'interpellation et en favorisant la mobilité des forces.

Le Défenseur des droits constate en outre que l'objectif de mobilité se traduit par l'engagement d'unités « hors unités de force mobile », telles que les brigades anti criminalité dans les opérations de maintien de l'ordre.

Or, le Défenseur des droits constate que la majorité de ses saisines sont liées à l'intervention, en cours de manifestations, d'unités dont l'objectif est d'interpellier les auteurs d'infractions. Ces unités sont le plus souvent en civil ; elles ne portent donc aucun équipement de protection et se trouvent rapidement exposées. Elles font en conséquence un usage plus fréquent des armes de forces intermédiaires et notamment du LBD et agissent le plus souvent sans coordination avec les unités spécialisées.

Enfin, ces unités interviennent parfois également pour participer à la mission de maintien ou de rétablissement de l'ordre, toujours sans équipement et avec un matériel inadapté ne permettant pas la gradation dans le recours à la force.

Cette judiciarisation est d'autant plus inadaptée au contexte du maintien de l'ordre que les conditions pour respecter les garanties procédurales en cas d'interpellations 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. Le Défenseur des droits rappelle à cet égard 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.

Les difficultés occasionnées par la mise en œuvre de cette judiciarisation, avec en particulier la multiplication de ces unités risque de modifier la perception qu'ont les manifestants des forces de l'ordre en manifestation et de dégrader fortement la relation police-population.

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 également les recommandations qu'il a faites précédemment de ne confier la mission de maintien de l'ordre qu'à des unités spécialisées donc formées, équipées et organisées pour agir collectivement.

6. Persistance des pratiques attentatoires aux libertés

Le Défenseur des droits avait précédemment recommandé de mettre fin aux pratiques conduisant à priver de liberté des personnes sans cadre juridique.

Sur la technique d'encerclement, le schéma en prévoit pourtant le principe pour contrôler, interpellé ou prévenir une poursuite de troubles précisant qu'« il est systématiquement laissé un point de sortie contrôlé aux personnes ». Le Défenseur des droits constate qu'un point de sortie est difficilement compatible avec une interpellation. En tout état de cause, cette pratique reste attentatoire à la liberté d'aller et venir en dehors de tout cadre légal.

Sur les contrôles délocalisés, ainsi que sur les interpellations préventives, pour lesquels le Défenseur des droits avait pointé l'illégalité, le SNMO reste muet.

Quant au cadre juridique du recours à la confiscation d'objets, le schéma n'apporte pas de clarification.

Le Défenseur des droits restera vigilant quant à la mise en œuvre de ses pratiques si elles venaient à se reproduire.