



---

# MAINTIEN DE L'ORDRE : À QUEL PRIX ?

ENQUÊTE SUR LES ÉVOLUTIONS DES PRATIQUES DE MAINTIEN  
DE L'ORDRE EN FRANCE ET LEURS INCIDENCES SUR LES LIBERTÉS

---

---

# **MAINTIEN DE L'ORDRE : À QUEL PRIX ?**

**ENQUÊTE SUR L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES DE MAINTIEN  
DE L'ORDRE EN FRANCE ET LEURS INCIDENCES SUR LES LIBERTÉS**

---

ENQUÊTE RÉALISÉE PAR **MARION GUÉMAS**

AUTRICE **MARION GUÉMAS**

CHEFFE DE PROJET ÉDITORIAL **ANNA DEMONTIS**

CONCEPTION GRAPHIQUE **CORALIE POUGET**

ONT PARTICIPÉ À LA RÉDACTION ET À LA RELECTURE **JULIETTE DORIER,  
BERNADETTE FORHAN, ALLAN GUNGARAM ET CHRISTINA LIONNET**

ILLUSTRATIONS **CORALIE POUGET** / CERTAINS DROITS RÉSERVÉS SHUTTERSTOCK / NOUNPROJECT

PHOTOGRAPHIE DE COUVERTURE **ANTONIN BURAT/HANSLUCAS**

RAPPORT D'ENQUÊTE PUBLIÉ PAR L'ACAT EN MARS 2020

IMPRIMÉ PAR **CORLET IMPRIMEUR** | CONDÉ-SUR-NOIREAU



# SOMMAIRE

<b>GLOSSAIRE</b>	P. 5
<b>AVANT-PROPOS</b>	P. 7
<b>INTRODUCTION</b>	P. 9
LA MANIFESTATION, UNE LIBERTÉ FONDAMENTALE	P. 9
MAINTIEN DE L'ORDRE ET MAUVAIS TRAITEMENTS	P. 10
LE MAINTIEN DE L'ORDRE, UNE SCIENCE INEXACTE ET POLITIQUE	P. 11
LE MAINTIEN DE L'ORDRE, UN JEU POLITIQUE	P. 12
<b>PARTIE I. LA DOCTRINE</b>	P. 17
BREF HISTORIQUE	P. 18
MAINTIEN DE L'ORDRE À LA FRANÇAISE : SPÉCIFICITÉS ET ORGANISATION	P. 23
LES ACTEURS DU MAINTIEN DE L'ORDRE	P. 25
LES RÈGLES D'ENGAGEMENT ET D'USAGE DE LA FORCE	P. 31
LES ARMES DU MAINTIEN DE L'ORDRE	P. 40
<b>PARTIE 2 : ÉVOLUTIONS RÉCENTES DES PRATIQUES DE MAINTIEN DE L'ORDRE</b>	P. 51
L'ÉPREUVE DE LA TRANSFORMATION DES MOUVEMENTS SOCIAUX REVENDICATIFS	P. 52
UNE TRANSFORMATION PROFONDE DE LA SOCIÉTÉ QUI PRIVILÉGIE LA SÉCURITÉ SUR LA LIBERTÉ	P. 62
JUDICIAIRISATION DU MAINTIEN DE L'ORDRE ET SYSTÉMATISATION DES LOGIQUES D'INTERPELLATION	P. 67
MISE EN PLACE D'UN MAINTIEN DE L'ORDRE HYBRIDE ET PEU LISIBLE	P. 86
DÉVELOPPEMENT DU RECOURS AUX ARMES DE FORCE INTERMÉDIAIRE	P. 87
LE RÔLE DÉTERMINANT ET CROISSANT DE LA VIDÉO	P. 98
LES OBSERVATEURS EN DANGER ?	P. 102
DES DISPOSITIFS DE MAINTIEN DE L'ORDRE QUI NE REMPLISSENT PAS LEUR OBLIGATION DE GARANTIR L'INTÉGRITÉ DES MANIFESTANTS	P. 107
VERS UN NOUVEAU SCHÉMA NATIONAL DE MAINTIEN DE L'ORDRE	P. 114
<b>PARTIE 3 : QUELLE JUSTICE POUR LES VICTIMES DE VIOLENCES POLICIÈRES ?</b>	P. 117
LA JUSTICE, UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DES RELATIONS POLICE-POPULATION	P. 118
GRANDS PRINCIPES DE L'ENQUÊTE EFFECTIVE SELON LES STANDARDS INTERNATIONAUX	P. 119
VIOLENCES POLICIÈRES, UN DÉNI INÉLUCTABLE ?	P. 120
UN MANQUE DE TRANSPARENCE SUR LES SUITES DONNÉES AUX VIOLENCES POLICIÈRES	P. 122
DES DIFFICULTÉS CHRONIQUES POUR OBTENIR UNE ENQUÊTE EFFECTIVE	P. 122
DES DIFFICULTÉS POUR OBTENIR JUSTICE	P. 129
L'INTÉRÊT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF	P. 136

<b>PARTIE 4 : UN AUTRE MAINTIEN DE L'ORDRE EST POSSIBLE</b>	P. 139
À L'ÉTRANGER, DES MAINTIENS DE L'ORDRE RATÉS QUI CONFIRMENT LA NÉCESSITÉ D'UNE REFORTE	P. 140
AILLEURS EN EUROPE, QUELQUES EXEMPLES DE PRATIQUES DE GESTION DES FOULES	P. 142
UN EXEMPLE DE BONNES PRATIQUES : L'ÉTUDE GODIAC ET LE MODÈLE KFCD	P. 147
DES CHOIX POLITIQUES DÉTERMINANTS	P. 155
<b>CONCLUSION</b>	P. 159
<b>RECOMMANDATIONS</b>	P. 161
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	P. 164
<b>ANNEXES</b>	P. 167
CADRES LÉGAUX DE L'USAGE DES ARMES DE FORCE INTERMÉDIAIRE	P. 168
ANNEXES JURIDIQUES	P. 169
FICHES TECHNIQUES SUR LES ARMES	P. 171
<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	P. 186
<b>REMERCIEMENTS</b>	P. 190

# GLOSSAIRE

AFI	Arme de force intermédiaire
BAC	Brigade anti-criminalité
BIDDH/ODIHR	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme/Office for Democratic Institutions and Human Rights
BRAV	Brigade de répression de l'action violente
BRAV-M	Brigade de répression de l'action violente - motorisée
CAT	Comité des Nations unies contre la torture
CDI	Compagnie départementale d'intervention
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
Conv.EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des mauvais traitements
CRS	Compagnie républicaine de sécurité
CSI	Code de la sécurité intérieure
DAR	Détachement d'action rapide
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale
DOPC	Direction de l'ordre public et de la circulation
DSPAP	Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne
GLI	Grenade lacrymogène instantanée
GMD	Grenade à main de désencerclement
IGGN	Inspection générale de la gendarmerie nationale
IGPN	Inspection générale de la police nationale
IRCGN	Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale
ITT	Incapacité totale de travail
LBD	Lanceur de balles de défense
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
ONU	Organisation des Nations unies
PMC	Produits marquants codés
RBD	Traitement relatif au recensement des particuliers décédés
RIO	Référentiel des identités et de l'organisation
TSUA	Traitement relatif au suivi de l'usage des armes
VBRG	Véhicule blindé à roues de la gendarmerie

« **Violences policières** » désigne, dans ces pages, des faits d'usage illégal de la force par des policiers ou des gendarmes.

« **Forces spécialisées** » désigne les agents des compagnies républicaines de sécurité (CRS) et des gendarmes mobiles, spécialement formés aux opérations de maintien de l'ordre.

« **Opérations de maintien et de rétablissement de l'ordre** » : le maintien de l'ordre comprend essentiellement des mesures préventives dans le but d'empêcher qu'un trouble à l'ordre public ne se produise. On parle de rétablissement de l'ordre lorsque les forces de l'ordre doivent intervenir pour s'opposer ou mettre fin à des troubles, y compris en ayant recours à la force. Par convention, dans ce rapport, la notion de « maintien de l'ordre » est utilisée indifféremment pour décrire les opérations de maintien et de rétablissement de l'ordre public.

« **Lignes directrices de l'OSCE** » fait référence à une publication commune du BIDDH de l'OSCE et de la commission de Venise, un organe consultatif du Conseil de l'Europe.

# AVANT-PROPOS

Dans le cadre de manifestations, et dans l'ensemble de leurs missions, les forces de l'ordre ont le droit de recourir à la force. L'usage de la force peut même, dans certains cas, occasionner des blessures, voire la mort, sans toutefois être jugé illégal. Il ne peut cependant pas être mis en œuvre dans n'importe quelles circonstances et doit répondre à certaines conditions. La question centrale se situe donc dans la frontière entre la légalité et l'illégalité du recours à la force, qui est aussi ténue que fondamentale.

En examinant les pratiques de maintien de l'ordre et leur évolution, notre but est d'interroger le rôle et le choix des autorités en la matière. Dans le cadre de ses précédents travaux, l'ACAT a déjà examiné les évolutions dans la mise en œuvre de la doctrine du maintien de l'ordre. L'actualité récente a confirmé la nécessité de s'interroger sur les effets de celles-ci sur l'exercice des libertés. Il n'est pour autant nullement question de stigmatiser les forces de l'ordre dont l'ACAT ne conteste pas les conditions de travail difficiles.

## MÉTHODOLOGIE

Afin d'actualiser et d'approfondir ses précédentes analyses sur le sujet, l'ACAT a procédé, entre novembre 2018 et janvier 2020, à une analyse minutieuse de la documentation disponible sur le sujet (rapports institutionnels, associatifs et parlementaires, études sociologiques et médicales, décisions de justice, articles de presse, etc.). L'ACAT s'est également entretenue avec un très large éventail d'acteurs concernés par les questions de maintien de l'ordre et notamment des victimes, des avocats, des représentants des forces de l'ordre, des magistrats, un médecin, des représentants du ministère de l'Intérieur, des chercheurs, des membres des organes de contrôle interne à la police et à la gendarmerie (Inspection générale de la police nationale (IGPN) et Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN)) et des représentants du Défenseur des droits. Au total, 55 personnes ont ainsi été entendues à l'occasion d'entretiens entre mars et novembre 2019. D'autres échanges plus informels ont également contribué à alimenter ce rapport.

Les informations sur lesquelles reposent les analyses de l'ACAT ont été scrupuleusement examinées et recoupées. L'ACAT a systématiquement cherché à multiplier ses sources d'information et a appuyé ses recherches sur des documentations fiables. Des observations et des analyses issues de cette enquête, l'ACAT tire un certain nombre de recommandations qu'elle entend porter devant les autorités compétentes.

## CADRE DE L'ENQUÊTE

Cette enquête porte sur l'usage de la force par la police et la gendarmerie nationales lors d'opérations de maintien de l'ordre, à l'occasion de cortèges, défilés et rassemblements de personnes et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique<sup>1</sup>. L'ACAT s'est particulièrement attachée à l'étude du déroulement des manifestations revendicatives en métropole, bien que des manifestations sportives et festives soient également examinées. Certains résultats de cette étude, notamment au sujet des armes ou du traitement des enquêtes en cas d'allégations d'usage excessif de la force, sont par ailleurs valables au-delà du seul contexte de ces manifestations.

Dans le cadre de cette enquête, l'ACAT s'intéresse tout d'abord à la doctrine française du maintien de l'ordre, ses origines et ses grands principes, notamment en ce qui concerne les modalités du recours à la force et les différentes armes pouvant être utilisées par les policiers et les gendarmes. Dans un deuxième temps, l'ACAT examine la façon dont les pratiques de maintien de l'ordre ont évolué depuis le début des années 2000 et les inquiétudes que ces transformations suscitent. L'ACAT examine, ensuite, les difficultés que rencontrent les victimes de violences illégitimes dans leur accès à la justice. Enfin, la dernière partie est consacrée aux pratiques mises en œuvre dans d'autres pays en matière de maintien de l'ordre et met en exergue des exemples de bonnes pratiques.

---

1. Article L211-1 du code de la sécurité intérieure.

# INTRODUCTION

## LA MANIFESTATION, UNE LIBERTÉ FONDAMENTALE

### UNE INSTITUTIONNALISATION PROGRESSIVE

« *Forme d'expression politique* » qui « *renvoie à un univers de pratiques, multiples mais pas infinies, codifiées et routinisées mais susceptibles de transformations, historiquement constituées et culturellement délimitées mais toujours en évolution* », pour Olivier Fillieule et Danielle Tartakowsky, respectivement sociologue et historienne<sup>2</sup>, la manifestation s'est imposée dans le répertoire de l'action collective au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est en Grande-Bretagne que se développent les premières manifestations, entendues comme un cortège ordonné et jouissant d'une certaine tolérance de la part des autorités. En France, la manifestation moderne se fixe réellement à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la grève et le défilé allant alors souvent de pair.

Elle s'affirme progressivement comme une modalité d'action politique, mais jouit toutefois d'une légitimité différente, selon que son institutionnalisation ait précédé l'arrivée du suffrage universel (Royaume-Uni, Belgique), ou qu'elle lui ait succédé. En France, elle apparaît comme illégitime car perçue par les autorités comme un contournement de la volonté populaire telle qu'exprimée par le vote. Les républicains français des années 1880 ont alors tendance à nier la légitimité des mouvements de rue contestataires et refusent de classer la manifestation dans la liste des libertés démocratiques garanties.

En France, depuis les années 1970, la manifestation est devenue une forme centrale et quasi institutionnalisée de la participation politique, qui est mobilisée par des milieux de plus en plus divers notamment pour influencer l'élaboration de la loi. Cette routinisation de la manifestation s'est doublée d'une tendance à la pacification générale des conflits et du maintien de l'ordre, qui s'est traduite par la coopération des manifestants et des forces de sécurité intérieure.

Le droit de manifester n'est toutefois pas expressément prévu par la Constitution française. Il est implicitement protégé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, intégré en préambule de la Constitution et qui garantit les libertés d'opinion et d'expression dans son article 10. Par ailleurs, le code pénal, dans son article 431-1, punit d'une peine d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait d'entraver l'exercice de la liberté d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation.

### RECONNAISSANCE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Au niveau international, le droit de réunion pacifique a été progressivement reconnu comme une liberté fondamentale, notamment par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 21) ou par la Convention européenne des droits de l'homme (conv.EDH) (article 11). L'ONU rappelle également que les États ne doivent pas seulement s'abstenir de violer les droits des personnes qui participent à une réunion pacifique, mais ont aussi une obligation positive de faciliter et de protéger la liberté de réunion, et donc la manifestation, et ce en garantissant les droits des personnes et en promouvant un environnement favorable<sup>3</sup>. Par exemple, il s'agit d'éviter la bureaucratie ou des contraintes excessives pour leur organisation ou de faciliter l'accès à la documentation utile<sup>4</sup>. Il revient également aux autorités de garantir un « *climat favorable et sûr pour l'ensemble de la population, y compris pour les défenseurs des droits de l'homme et la société civile* »<sup>5</sup> et de respecter les principes directeurs suivants : légalité, proportionnalité, non-discrimination ou encore bonne administration<sup>6</sup>.

2. O. Fillieule et D. Tartakowsky, *La manifestation*, 2013, p. 11.

3. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §13.

4. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>e</sup> édition)*, 9 juillet 2010, p. 8.

5. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §7.

6. Pour plus de précisions, voir commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>e</sup> édition)*, 9 juillet 2010, pp. 8 et suivantes.

## RÉUNIONS PACIFIQUES : UNE DÉFINITION LARGE SELON LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Le terme « pacifique » doit s'entendre au sens large, rappelle l'ONU\*. Selon les lignes directrices du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), « l'adjectif "pacifique" devrait être interprété comme incluant des comportements susceptibles d'indisposer ou d'offenser des tiers voire de gêner, d'entraver ou d'empêcher les activités d'une partie de la population\*\* ».

La capacité de se réunir collectivement est également présentée comme « *fondamentale pour le développement démocratique, économique, social et personnel, l'expression des idées et la promotion d'une citoyenneté engagée* », puisqu'elle facilite le dialogue démocratique et permet la création, ainsi que le développement d'une société tolérante et pluraliste<sup>7</sup>.

Les garanties prévues par le droit international s'appliquent aux réunions pacifiques. Une personne ne cesse pas de jouir de son droit de se réunir pacifiquement lorsqu'elle conserve ses intentions ou une conduite pacifiques, et ce même en cas de violences sporadiques ou d'actes répréhensibles pouvant intervenir dans ou en marge de la manifestation<sup>8</sup>.

## MAINTIEN DE L'ORDRE ET MAUVAIS TRAITEMENTS

« *Le recours inapproprié, excessif ou illégal à la force par la police peut violer les libertés fondamentales et les droits protégés, affecter les relations entre la société et la police et provoquer des tensions et des troubles*<sup>9</sup>. »

LIGNES DIRECTRICES DE L'OSCE

La question de la torture et des mauvais traitements en dehors des lieux de détention est dans l'ensemble assez peu réglementée par les traités relatifs aux droits de l'homme et échappe souvent aux réflexions plus générales sur le sujet. Pourtant, les principes généraux sur l'utilisation de la force s'appliquent également à la police des foules et, comme l'a récemment rappelé l'ONU, « *personne ne peut perdre son droit d'être protégé contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en aucune circonstance, quelle qu'elle soit, y compris dans le cadre d'émeutes violentes ou de manifestations illégales*<sup>10</sup> ». Aussi, le droit national doit-il énumérer les circonstances dans lesquelles l'usage de la force est permis et garantir que les différentes tactiques préparées permettent un recours différencié et proportionné à la force.

Au niveau européen, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) rappelait en 2004, dans un arrêt concernant la France, que « *lorsqu'un individu se trouve privé de sa liberté ou, plus généralement, se trouve confronté à des agents des forces de l'ordre, l'utilisation à son égard de la force physique alors qu'elle n'est pas rendue nécessaire par son comportement porte atteinte à la dignité humaine et constitue, en principe, une violation du droit garanti par l'article 3<sup>11</sup>* », article qui interdit la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants. La Cour a également constaté à plusieurs reprises des traitements inhumains ou dégradants dans des affaires où la force avait été utilisée de manière inutile ou excessive dans le cadre de manifestations<sup>12</sup>.

7. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, 9 juillet 2010.

8. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, 9 juillet 2010.

9. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, 9 juillet 2010.

10. Note du Secrétaire général à l'Assemblée générale des Nations unies, *Usage de la torture hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, A/72/178, 20 juillet 2017, §15.

11. CEDH, *R. L. et M. J. D. contre France*, 19 mai 2004, §61.

12. Voir, par exemple CEDH, *Muradova contre Azerbaïdjan*, n°22684/05, 2 avril 2009 ; CEDH, *Güler et Öngel contre Turquie*, n°29612/05 et 30668/05, 4 octobre 2011 ; CEDH, *Tahirova contre Azerbaïdjan*, n°47137/07, 3 octobre 2013 ; CEDH, *Rizvanov contre Azerbaïdjan*, n°31805/06, 17 avril 2012 ; CEDH, *Cestaro contre Italie*, n°6884/11, 7 avril 2015 ; CEDH, *Bartesaghi Gallo et autres contre Italie*, n°12131/13 et 43390/13, 22 juin 2017 ; CEDH, *Abdullah Yaşa et autres contre Turquie*, n°44827/08, 16 juillet 2013.

\* Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §18.

\*\* Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, 9 juillet 2010.

### Exemples de décisions de la CEDH en matière de police des foules

La CEDH s'est prononcée à plusieurs reprises sur la conformité d'opérations de police en situation de manifestation et sur leur conformité avec l'interdiction de la torture et des mauvais traitements.

Dans l'affaire *Cestaro contre Italie et Bartesaghi Gallo et autres contre Italie*<sup>13</sup>, qui fait suite aux manifestations en marge du G8 à Gênes en 2001, la CEDH a estimé que les violents coups de poing, de pied et de matraque en caoutchouc assénés aux manifestants relevaient de la torture. La Cour de Strasbourg a notamment estimé que la police avait infligé des violences systématiques et sans discernement à des manifestants qui n'avaient pas opposé de violence ou de résistance.

Dans l'affaire *Abdullah Yaşa et autres contre Turquie*<sup>14</sup>, la CEDH a condamné l'État turc pour violation de l'article 3 de sa convention pour un tir tendu de grenade lacrymogène vers des manifestants, estimant que cette action n'était pas proportionnée au but poursuivi, à savoir la dispersion d'un rassemblement non pacifique. La Cour a également considéré que la gravité des blessures occasionnées au niveau de la tête du manifestant était incompatible avec un usage strict de la force par les policiers.

Par ailleurs, pour être conforme à la conv.EDH, l'usage d'armes par des agents de l'État doit être encadré par des règles claires et précises. « *Le non-encadrement par des règles et l'abandon à l'arbitraire de l'action des agents de l'État sont incompatibles avec un respect effectif des droits de l'homme* », rappelle la CEDH. Dès lors, l'usage d'une arme doit non seulement être autorisé par le droit national, mais il doit également être strictement délimité « *dans le cadre d'un système de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire, l'abus de la force et les accidents évitables*<sup>15</sup> ». Une attention particulière doit également être portée à la planification, à la préparation et à la conduite des opérations, au risque d'accroître l'éventualité d'un recours inutile ou disproportionné à la force, en violation de l'interdiction de la torture et des mauvais traitements. Cette attention doit s'étendre à la formation et à l'équipement des agents.

## LE MAINTIEN DE L'ORDRE, UNE SCIENCE INEXACTE ET POLITIQUE

Chaque année, les manifestations en France se comptent en dizaines de milliers. L'attention a toutefois tendance à se concentrer sur celles – très minoritaires – qui donnent lieu à des violences. À caractère revendicatif ou festif, organisées ou spontanées, elles participent à l'exercice de la liberté de réunion pacifique. Toutefois, ce droit n'est pas absolu et peut être régulé. Cela relève d'un équilibre délicat, mouvant au gré des orientations et choix politiques, des conditions d'engagement des forces de l'ordre, mais également de la forme des manifestations et de leurs participants.

Or, le désordre est inhérent aux concepts de maintien et de rétablissement de l'ordre et doit être intégré dans la mise en œuvre des dispositifs de police. L'encadrement des manifestations sur la voie publique se fonde sur la notion floue de prévention de troubles à l'ordre public et constitue « *un jeu complexe d'interventions sur des scènes très diverses dont les paramètres sont multiples et parfois difficilement maîtrisables* », explique le sociologue Patrick Bruneteaux<sup>16</sup>. Pour autant, comme le rappellent notamment les lignes directrices de l'OSCE, l'imprécision inhérente au terme d'ordre public « *ne doit pas être exploitée pour justifier l'interdiction ou la dispersion de réunions pacifiques*<sup>17</sup> ».

13. CEDH, *Cestaro contre Italie*, n°6884/11, 7 avril 2015, §170 à 190 ; et *Bartesaghi Gallo et autres contre Italie*, n°12131/13 et 43390/13, 22 juin 2017, §114 et 117.

14. CEDH, *Abdullah Yaşa et autres contre Turquie*, n°44827/08, 16 juillet 2013.

15. CEDH, *Abdullah Yaşa et autres contre Turquie*, n°44827/08, 16 juillet 2013.

16. P. Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, mars 1996, p. 254.

17. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, 9 juillet 2010.

« Ni le risque hypothétique de désordres publics, ni la présence d'un public hostile ne sauraient passer pour un motif légitime d'interdiction d'une réunion publique. Les restrictions préalables imposées sur la base du risque d'incidents violents mineurs ont toute chance de passer pour disproportionnées et toute éruption de violence isolée devrait valoir l'arrestation et la poursuite de ses auteurs plutôt qu'entraîner des restrictions imposées au nom d'allégations concernant des réunions identiques tenues précédemment<sup>18</sup>. »

LIGNES DIRECTRICES DE L'OSCE

## LE MAINTIEN DE L'ORDRE, UN JEU POLITIQUE

Si le maintien de l'ordre relève bien plus de la pratique que de la science exacte, il a aussi une part de théâtralité « dans la discipline exigée du policier ou du gendarme, la géométrie de leurs dispositions dans l'espace, le rythme de leurs déplacements, l'enseignement des charges et l'emploi des armes, la recherche sur les effets sonores (déflagrations, sifflets, ordres), l'entrée/sortie des coulisses à la scène et de la scène en coulisses des unités en civil et des escadrons en tenue, le ballet des véhicules, le déploiement du râteau ou l'emploi du canon à eau...<sup>19</sup> », explique David Dufresne, écrivain et journaliste. La manifestation s'est en effet progressivement constituée en un spectacle bien rôdé, où chaque acteur joue son rôle. Or, ces dernières années, la transformation des formes manifestantes a mis à l'épreuve les tactiques policières, ce qui est aujourd'hui devenu source de confusion dans les dispositifs de maintien de l'ordre.

« La diversification des tactiques des manifestants et les nouveaux modes de communication posent incontestablement des défis en matière de maintien de l'ordre pendant les réunions publiques<sup>20</sup>. »

LIGNES DIRECTRICES DE L'OSCE

### L'EXEMPLE DU G8 DE GÈNES

En 2001, le G8, qui s'est tenu à Gênes, s'est soldé par une condamnation pour torture et mauvais traitements des autorités italiennes en raison de la violence infligée à des manifestants. Selon eux, l'attitude des autorités et des forces de l'ordre aurait été influencée « par des informations manipulées à des fins de provocation fournies par les services secrets, indiquant que les manifestants allaient répandre du sang infecté par le virus du sida et prendre des policiers en otage\* ». »

Par ailleurs, le maintien de l'ordre est, et a toujours été, parmi les opérations de police, éminemment politique. Pour Fabien Jobard, sociologue, « le maintien de l'ordre, d'une certaine manière, n'est pas un métier policier, mais une compétence politique<sup>21</sup> ». Il repose « non sur des individus mais sur des unités constituées organisées selon un mode militaire, où prévaut le principe de la discipline à travers une chaîne de commandement. La force, dans les opérations de maintien de l'ordre, n'est engagée que sur l'ordre de l'autorité légitime, alors que sa mise en œuvre relève de l'appréciation individuelle du gardien de la paix en police ordinaire », précise le chercheur<sup>22</sup>.

Cette dimension politique a notamment pour conséquence un traitement différencié des groupes manifestants. En effet, « au-delà de la revendication de la "légalité républicaine" des interventions et de la légitimité des actions protestataires, les manifestants et leurs actions sont perçus de manière différenciée en fonction de plusieurs critères combinés », expliquent les sociologues Gilles Descloux, Olivier Fillieule et Pascal Viot. Ils précisent qu'« une première distinction oppose les manifestants rationnels, stratégiques et les irrationnels, soumis à l'influence des premiers ; une seconde distinction se fait entre les individus/manifestations

\*G. Descloux, O. Fillieule et P. Viot, « Changement de tableau. Le maintien de l'ordre public en Europe, entre poussée de l'histoire réelle et dédifférenciation », 2015.

18. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>e</sup> édition)*, 9 juillet 2010.

19. D. Dufresne, *Maintien de l'ordre*, 2013, préface de F. Jobard, p. VI.

20. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>e</sup> édition)*, 9 juillet 2010.

21. Rapport fait au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens (ci-après « commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre »), 21 mai 2015, p. 21.

22. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 21

*pacifiques exprimant démocratiquement une opinion et ceux/celles qui par la violence recherchent l'affrontement ouvert avec les autorités politiques et/ou policières<sup>23</sup> ».* La combinaison de ces facteurs, ainsi que certaines informations ou anticipations – parfois erronées – des services de renseignement, déterminent alors la perception des autorités et la façon dont sera anticipée et gérée une manifestation, induisant parfois un niveau de violence et de répression injustifié.

## UN ENJEU DE COMMUNICATION POUR LES AUTORITÉS...

Le caractère politique du maintien de l'ordre s'examine aussi dans la communication autour des manifestations. *« Le maintien de l'ordre étant aussi un spectacle qu'on présente aux journalistes et à l'opinion publique, les décideurs politiques ont tout intérêt à multiplier les annonces – même peu suivies d'effet – pour se montrer à la hauteur des enjeux »,* explique le sociologue Aurélien Restelli<sup>24</sup>. En témoignent les annonces sur le nombre d'agents mobilisés, le nombre d'interpellations et de condamnations après chaque manifestation, dans une logique de judiciarisation croissante sur laquelle nous reviendrons dans ce rapport. Céline Verlezetti, de la CGT, explique aussi : *« Il y a des manifestations où il n'y aura aucune casse tout le long du parcours, mais en un point il y a une concentration de policiers et de caméras : là, on sait qu'il va se passer quelque chose. »*

Les discours des responsables politiques ne sont par ailleurs pas sans conséquences sur les dispositifs de maintien de l'ordre et donc, sur le déroulé des manifestations : d'une part, car la rhétorique politique peut servir à justifier, voire à rendre légitime, certaines pratiques du maintien de l'ordre ; d'autre part, car les dispositifs déployés sur le terrain peuvent être ajustés au gré des discours et donc des exigences politiques. On ne peut donc que s'interroger sur les effets que certains discours peuvent avoir, en amont de l'intervention des forces de l'ordre sur le terrain, notamment lorsqu'ils emploient des termes explicitement guerriers (« détruire », « piller », « tuer »). À titre d'exemple, Édouard Philippe parlait, le 5 décembre 2018 à l'Assemblée nationale, d'*« une violence dont bien souvent le but était de blesser, voire de tuer »*. Toujours en décembre 2018, Laurent Nunez dénonçait *« des violences, des exactions, des destructions et des pillages »* commis lors des manifestations sur les Champs-Élysées. Enfin, Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur, déclarait en mars 2019 devant la commission des lois de l'Assemblée nationale : *« Le samedi 16 mars, nous avons pourtant assisté à des scènes inacceptables sur les Champs-Élysées : 10 000 casseurs, militants Gilets jaunes<sup>25</sup> radicalisés et complices se sont retrouvés sur cette avenue parisienne avec un seul et unique objectif, qui était de détruire, de piller et parfois même de tuer<sup>26</sup> »*. Des affirmations très largement contestées par les chercheurs spécialisés sur les manifestations et le maintien de l'ordre.

*« Quand vous créez de la peur chez quelqu'un, il a tendance à vouloir se défendre au-delà de la nécessité. Déjà vous mettez les policiers dans un discours idéologique, vous leur dites qu'ils risquent de mourir, forcément la réponse va être terrible. »*

ANTHONY CAILLÉ, DU SYNDICAT CGT INTÉRIEUR

De longue date s'est également développée une rhétorique opposant le déploiement de la force dite légitime, autorisée et maîtrisée, et la violence des manifestants, jugée déchaînée et illégitime. L'utilisation récurrente du terme de « casseur » pour désigner indifféremment les personnes participant à une manifestation s'inscrit également dans cette logique. En effet, les images de violences peuvent servir les autorités au pouvoir, la violence permettant de délégitimer l'action des manifestants et leur enlever leur dimension politique : *« Les gouvernements peuvent s'en réjouir, qui à l'ombre des coups échangés, accélèrent l'adoption de leurs textes et discréditent l'opposition de rue »,* expliquent Olivier Fillieule et Fabien Jobard<sup>27</sup>.

23. G. Descloux, O. Fillieule et P. Viot, « Changement de tableau. Le maintien de l'ordre public en Europe, entre poussée de l'histoire réelle et différenciation », 2015.

24. A. Restelli, « Le maintien de l'ordre français mis à l'épreuve par les gilets jaunes ? », 27 mai 2019, disponible sur ds.hypotheses.org.

25. Il s'agit d'un mouvement de contestation qui s'est développé en France à partir de l'automne 2018 en réaction à l'augmentation des prix du carburant. Les revendications du moment ont ensuite été étendues à d'autres revendications politiques et sociales.

26. Déclaration de C. Castaner devant la commission des lois de l'Assemblée nationale le 27 mars 2019.

27. O. Fillieule et F. Jobard, « Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre » in J. Gauthier et F. Jobard, *Police : questions sensibles*, p. 35.

## ... COMME POUR LES MANIFESTANTS

Du côté des participants également, la manifestation est un enjeu de communication politique puisqu'il s'agit de rendre visible et donc de médiatiser une cause ou des revendications, en particulier dans un contexte de développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. En France, la logique de négociation et de co-construction dans l'organisation des manifestations peut également inclure des formes de violence qui seront tolérées par les forces de l'ordre et permettront aux organisateurs de montrer leur détermination. C'était par exemple le cas en 2008, quand des manifestants souhaitaient bloquer des lignes de train mais que les forces de l'ordre leur demandaient de bloquer le TER plutôt que le TGV. C'était le cas également de certaines manifestations d'agriculteurs dans les années 1960, lorsque les syndicats négociaient avec les forces de l'ordre l'endroit où ils pouvaient, par exemple, brûler des pneus sur la chaussée pour manifester leur mécontentement.

Pour les organisateurs, enfin, le choix des itinéraires des cortèges est l'un des enjeux d'une manifestation réussie. En 2006 par exemple, à l'occasion des manifestations contre le contrat première embauche (CPE), le président de l'UNEF, cité par David Dufresne explique : « *Le parcours qui nous avait été imposé, c'était les artères de la rive gauche, les plus larges de Paris – or nous savions très bien qu'au tout début de la mobilisation, nous n'allions pas être des mille et des cents, et que défiler dans les rues les plus larges, quand on est peu nombreux, ça a un effet visuel évident : on voit encore plus qu'il n'y a pas beaucoup de monde... La préfecture de police nous a imposé un trajet que nous ne souhaitons évidemment pas*<sup>28</sup>. » Dans le même esprit, les organisateurs déploient aussi des stratagèmes pour gonfler le nombre de participants, par exemple en choisissant un itinéraire sur une ligne de métro : « *Si bien que les manifestants, arrivés au point de dissolution, reprenaient le métro sur quelques stations en arrière et défilaient à nouveau. Averties par les [renseignements généraux] de ce petit artifice, les autorités parisiennes ont répliqué en décidant de fermer les stations de métro purement et simplement en fin de parcours. Il suffisait de prétexter des problèmes de sécurité*<sup>29</sup>... »

### Maintien de l'ordre et violences urbaines

À partir des années 1990, face aux phénomènes émeutiers et à l'« *incapacité chronique (des autorités) de trouver une forme de police adaptée aux réalités urbaines françaises*<sup>30</sup> » selon Fabien Jobard, s'est développée une nouvelle « doctrine », moins élaborée : celle des violences urbaines. Celle-ci s'est notamment concrétisée par un équipement important des agents en armes de force intermédiaire, et en particulier en armes à impact cinétique (Flashball, puis lanceurs de balles de défense) dont l'usage s'est progressivement généralisé dans le courant des années 2000. Progressivement, la « doctrine » des violences urbaines a été importée dans le maintien de l'ordre avec l'utilisation, à l'occasion de manifestations, de pratiques auparavant réservées aux quartiers populaires.

Pour les autorités, cette évolution aurait été rendue nécessaire par la transformation des manifestations : « *Des comportements individuels et/ou collectifs qui peuvent très rapidement évoluer vers des violences élevées (proches de comportements identifiés dans les quartiers sensibles, notamment en prenant systématiquement pour cible les forces de l'ordre)*<sup>31</sup> », justifiant ainsi un recours croissant à des agents non spécialisés dans le maintien et le rétablissement de l'ordre. S'éloignant de la gestion classique des manifestations, l'intervention des forces de l'ordre s'est ainsi rapprochée de la gestion de violences urbaines : les manifestations sont rapidement considérées comme des attroupements<sup>32</sup> devant être dispersés par la force ; la communication entre les parties présentes ne semble plus avoir sa place, contribuant à l'escalade des tensions. Pour autant, si maintien de l'ordre et violences urbaines mettent en œuvre des techniques particulières et spécifiques, leur distinction formelle n'a pas de base légale.

28. D. Dufresne, *Maintien de l'ordre*, 201, p. 115.

29. P. Rougelet, « RG. La machine à scandales » in D. Dufresne, *Maintien de l'ordre, une histoire à la française*, 22 mars 2019.

30. F. Jobard, « Extension et diffusion du maintien de l'ordre en France », in *Vacarme*, 18 octobre 2016.

31. Ministère de l'Intérieur, dossier de presse du séminaire de travail sur le schéma national du maintien de l'ordre le 17 juin 2019.

32. L'attroupement est défini par l'article 431-3 du code pénal comme « tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public ».

## DES PRATIQUES QUI INQUIÈTENT LES INSTANCES DE PROTECTION DES DROITS HUMAINS

Les transformations récentes des pratiques de maintien de l'ordre et, plus récemment les manifestations des Gilets jaunes, ont mis en lumière certaines limites des pratiques du maintien de l'ordre en France. La violence déployée à ces occasions, en particulier l'emploi massif d'armes de force intermédiaire, a attiré l'attention de plusieurs instances de promotion et de protection des droits fondamentaux. De son côté, l'ACAT expliquait déjà en juillet 2017 que les évolutions récentes faisaient apparaître un besoin urgent d'analyser et d'évaluer les choix doctrinaux opérés ces dernières années en matière de maintien de l'ordre, et d'en mesurer les impacts à court et long termes<sup>33</sup>.

**JANVIER 2018** : saisi par le président de l'Assemblée nationale, le **Défenseur des droits** publie un rapport sur le maintien de l'ordre. Il y fait état d'une « *multiplication des tensions et des incidents, parfois graves, entre les forces de l'ordre et les participants aux manifestations* », qui l'ont conduit à « *s'interroger sur les conséquences de la doctrine française du maintien de l'ordre et de sa mise en œuvre au regard des règles de déontologie qui s'imposent en la matière* ». Il recommande alors notamment de :

- renforcer la formation des agents chargés du maintien de l'ordre ;
- réfléchir à l'usage des armes de force intermédiaire ;
- conduire une étude sur les pratiques de « désescalade » mises en œuvre dans d'autres pays<sup>34</sup>.

**FÉVRIER 2019** : le **Parlement européen** adopte une résolution qui, bien que ne visant pas expressément la France, condamne « *le recours à des interventions violentes et disproportionnées par les autorités publiques lors de protestations et de manifestations pacifiques ; encourage les autorités compétentes à garantir une enquête transparente, impartiale, indépendante et efficace en cas de soupçon ou d'allégation de recours disproportionné à la force ; rappelle que les services répressifs doivent toujours rendre compte de l'exercice de leurs fonctions et de leur conformité avec les cadres juridiques et opérationnels applicables* ». Il invite alors notamment :

- « *à veiller à ce que le recours à la force par les services répressifs soit toujours légal, proportionné et nécessaire et qu'il ait lieu en ultime recours et à ce qu'il préserve la vie et l'intégrité physique des personnes (...) [faisant] observer que le recours aveugle à la force contre la foule est contraire au principe de proportionnalité* » ;
- « *les forces de l'ordre des États membres à participer activement à la formation dispensée par l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) sur le thème "Ordre public – missions de police lors d'événements majeurs"* » ;
- « *les États membres à échanger les bonnes pratiques à cet égard* ».

**FÉVRIER 2019** : **trois rapporteurs des Nations unies**<sup>35</sup> estiment que « *le droit de manifester en France [a] été restreint de manière disproportionnée lors des manifestations récentes des "Gilets jaunes" et [que] les autorités devraient repenser leurs politiques en matière de maintien de l'ordre pour garantir l'exercice des libertés* ». Ils y font également part d'allégations d'usage excessif de la force dont ils ont été destinataires et s'inquiètent notamment des blessures occasionnées par des armes de force intermédiaire, dont les lanceurs de balle de défense ou les grenades. « *Les restrictions imposées au droit ont également entraîné un nombre élevé d'interpellations et de gardes à vue, des fouilles et confiscations de matériel de manifestants, ainsi que des blessures graves causées par un usage disproportionné d'armes dites "non létales" telles que les grenades et les lanceurs de balles de défense ou flashballs* », précisent-ils alors.

33. ACAT, *Pratiques et conséquences du maintien de l'ordre en France. Note d'analyse adressée au Défenseur des droits dans le cadre de sa mission d'enquête relative au maintien de l'ordre*, juillet 2017.

34. Défenseur des droits, *Le Défenseur des droits remet son rapport sur le maintien de l'ordre au président de l'Assemblée nationale*, 10 janvier 2018.

35. M. Seong-Phil Hong (Président-Rapporteur), Groupe de travail sur la détention arbitraire ; M. Michel Forst, Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme ; M. Clément Nyaletsossi Voule, Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association ; Haut-commissariat aux droits de l'homme de l'ONU, *France : des experts de l'ONU dénoncent des restrictions graves aux droits des manifestants "gilets jaunes"*, 14 février 2019.

**FÉVRIER 2019** : la **Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe** fait part de vives préoccupations quant à la gestion des manifestations des Gilets jaunes. Dans un communiqué de presse, elle rappelle que la tâche première des membres des forces de l'ordre est de protéger les citoyens et leurs droits fondamentaux et estime que le nombre et la gravité des blessures infligées aux manifestants « *[mettent] en question la compatibilité des méthodes employées dans les opérations de maintien de l'ordre avec le respect de ces droits* », notamment en raison de l'usage particulièrement important d'armes de force intermédiaire<sup>36</sup>.

**MAI 2019** : les **rapporteurs des Nations unies** se rendent en France pour rencontrer les organisations de la société civile et les autorités. Ces dernières refusent toutefois de les recevoir selon les informations parues dans la presse. L'un des rapporteurs déclare alors que la constance des inquiétudes exprimées par les instances de protection des droits humains appelle « *une prise de conscience urgente de la part des autorités françaises*<sup>37</sup> ».

**DÉCEMBRE 2019** : la **Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe** rappelle ses préoccupations déjà exprimées en février 2019<sup>38</sup>.

---

36. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Maintien de l'ordre et liberté de réunion dans le contexte du mouvement des "gilets jaunes": recommandations de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*, 26 février 2019.

37. *Libération*, « Michel Forst : "Ce refus de dialogue par la France nous heurte et nous inquiète" », 13 juin 2019.

38. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Liberté de réunion pacifique : un espace toujours plus restreint*, 9 décembre 2019.

# PARTIE I. LA DOCTRINE

Parmi les différentes missions des policiers et gendarmes, le maintien de l'ordre répond, en France, à une doctrine spécifique qui s'est progressivement institutionnalisée et professionnalisée. Elle met en oeuvre des pratiques strictement encadrées, qui doivent à la fois permettre l'exercice des libertés et préserver l'ordre public.

## BREF HISTORIQUE

La doctrine française du maintien de l'ordre s'est progressivement construite à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, puis tout au long du XX<sup>e</sup> siècle pour aboutir à la gestion négociée censée être mise en oeuvre aujourd'hui.

### XIX<sup>e</sup> SIÈCLE

#### Août 1790

Le principe de la compétence des autorités civiles en matière de maintien de l'ordre public est prévu par une loi. Les autorités peuvent requérir l'armée pour maintenir l'ordre.



#### 1791

Disparition de la maréchaussée au profit de la gendarmerie nationale, qui continue à faire partie de l'armée, et qui est notamment chargée « de se tenir à portée des grands rassemblements d'hommes, tels que foires, marchés, fêtes et cérémonies ».



### XX<sup>e</sup> SIÈCLE

#### 10 avril 1831

Une loi considère une manifestation pacifique comme un attroupement dès lors qu'un ordre de dispersion a été donné, sans avoir été suivi d'effet. Les contrevenants peuvent ainsi être arrêtés et traduits en justice.



#### 7 juin 1848

Une loi distingue les attroupements non armés qui sont tolérés, mais pouvant être interdits s'ils risquent de troubler la tranquillité publique, et les attroupements armés, formellement interdits.



#### 30 juin 1881

Interdiction du droit de réunion sur la voie publique. Le droit de manifester sa pensée est reconnu, mais pas la manifestation telle qu'entendue aujourd'hui.



1. O. Fillieule et D. Tartakowsky, *La manifestation*, 2013, p. 48.

2. D. Dufresne, *Maintien de l'ordre, une histoire à la française*, 22 mars 2019.

### 3 août 1792

Une loi permet la réquisition de la force publique pour disperser les attroupements. Le maintien de l'ordre est assuré par l'armée, qui a tendance à calquer le niveau de violence sur celui des protestataires en recourant massivement aux armes. En résulte un nombre de blessés élevé de part et d'autre.



« *Dans un régime où le droit confond longtemps la manifestation avec "l'attroupement", le maintien de l'ordre public revient naturellement à la gendarmerie et à l'armée*. »

OLIVIER FILLIEULE ET DANIELLE TARTAKOWSKY, LA MANIFESTATION.

### 5 avril 1884

Une loi municipale prévoit que l'organisation de manifestations relève de l'appréciation des maires et, à Paris, du préfet de police.



### 1899

Louis Lépine, préfet de police, est à l'origine d'une nouvelle doctrine du maintien de l'ordre qui ne supprime pas les manifestations officiellement, mais empêche leur déroulement<sup>2</sup>.

- > Progressivement, le maintien de l'ordre se démilitarise et des consignes sont données pour faire un usage plus modéré de la force.
- > Le nombre d'affrontements et l'intensité de ceux-ci diminuent et l'idée de créer une force spécialisée, de nature policière, se développe.

XX<sup>e</sup> SIÈCLE

## 1909

Première grande manifestation pour contester l'exécution à Barcelone de Francisco Ferrer, militant libertaire. Des manifestants tentent alors de s'approcher de l'ambassade d'Espagne. Des coups de feu sont tirés et un policier est tué. Quelques jours plus tard, une nouvelle manifestation est organisée. Un nouveau dispositif est déployé : le service d'ordre, composé « *d'hommes de confiance* », identifiés par un brassard, et chargés de « *faire la police* » de la rue.

## 1921

Une loi (en juillet) puis une circulaire (en novembre) créent les premiers pelotons de garde mobile. Ce corps va progressivement grossir et devenir une formation autonome.



## 1926-1927

La formation créée en 1921 devient la « garde républicaine mobile ». Ses effectifs augmentent sensiblement et elle s'autonomise. La France est le premier pays à se doter d'une force spécialisée en la matière.

XX<sup>e</sup> SIÈCLE

## 1945

Création des Compagnies républicaines de sécurité (CRS). Bien qu'elles agissent de pair avec les gendarmes mobiles, ces derniers conservent leur statut militaire « *qui les autorise à se doter d'armements plus coûteux, plus lourds mais aussi plus sophistiqués* », explique Patrick Bruneteaux<sup>3</sup>.



## 1954

La garde mobile devient les gendarmes mobiles.



> Les pratiques manifestantes se sanctuarisent progressivement. À Paris, le triangle Bastille-République-Nation devient le lieu des manifestations populaires et syndicales quand certaines zones, notamment les Champs-Élysées, deviennent un lieu réservé aux cérémonies officielles (voir p. 22).

3. P. Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, mars 1996, pp. 166-167.

4. Pour plus de précisions, voir p. 57.

5. Décision DC n° 94-352 du 18 janvier 1995.

6. Créés en 1969, les « voltigeurs » étaient des pelotons de policiers à moto déployés lors de manifestations. Deux agents étaient sur chaque véhicule : tandis que l'un conduisait, l'autre était armé d'une matraque. Ils ont été dissous en 1986, après avoir été mis en cause dans la mort de Malik Oussekine.

## 1935

Dans le contexte ouvert par les manifestations de février 1934 à Paris et d'août 1935 à Brest, un décret-loi est adopté le 23 octobre 1935 pour encadrer les manifestations, en instaurant une obligation de déclaration préalable pour « *tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique* ». Celles-ci peuvent être interdites « *si les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public* ».



- > Durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, sont jetées les bases d'un maintien de l'ordre plus « modéré ». Réponse proportionnée aux troubles, modération fondée sur l'autocontrainte, le choix du refoulement plutôt que de l'affrontement et intimidation préventive sont les principes de ce maintien de l'ordre. En clair, il s'agit de montrer sa force pour ne pas avoir à l'exercer. Des techniques et des pratiques se développent. On parle alors de professionnalisation du maintien de l'ordre.
- > L'obligation de déclarer les manifestations crée le contexte d'une négociation et d'une co-construction entre autorités et manifestants, qui discutent alors du choix du parcours ou des modalités de sécurisation du cortège. S'ouvre alors une phase d'institutionnalisation de la protestation de rue.

## Mai 1968

Manifestations étudiantes et syndicales à Paris pendant plusieurs semaines. Les conséquences ont des effets durables sur les pratiques françaises de maintien de l'ordre et obligent à l'introspection. Elles entraînent notamment une évolution de la formation et de l'équipement des forces de l'ordre. C'est en effet après Mai 68 que les gendarmes mobiles se dotent d'un centre de formation dédié à Saint-Astier (Dordogne) où ils sont toujours formés aujourd'hui, dans une ancienne base de l'armée de l'air qui permet de simuler des manifestations.

## 1970

Adoption de la « loi anti-casseurs<sup>4</sup> », qui sera abrogée en 1981 par François Mitterrand.

## 1995

Le Conseil constitutionnel consacre le droit d'expression collective des idées et des opinions parmi les libertés constitutionnellement garanties, permettant toutefois l'application de restrictions sous réserve de préservation de l'ordre public<sup>5</sup>.

- > Si, de manière générale, on constate, au cours du XX<sup>e</sup> siècle, une tendance à la pacification du maintien de l'ordre et une modération du recours à la force en France, il n'est malgré tout pas possible de parler d'une linéarité chronologique, le siècle ayant été marqué par des moments d'extrême violence, notamment dans le contexte de la guerre d'Algérie.
- > Les années 1980, 1990 et suivantes sont aussi marquées par de nombreuses manifestations très violentes : manifestations contre la loi Devaquet, en marge desquelles un étudiant, Malik Ousseki, est tué par des « voltigeurs<sup>6</sup> », manifestations des marins-pêcheurs à Rennes qui oblige les CRS à adapter leurs équipements de protection, manifestations contre le contrat d'insertion professionnelle en 1994, etc. Chacun de ces événements va faire évoluer la pratique de maintien de l'ordre en France.

## LA SANCTUARISATION DES CHAMPS-ÉLYSÉES

Les manifestations des Gilets jaunes ont remis en avant la question des manifestations sur les Champs-Élysées. L'historienne Danielle Tartakowsky rappelle que les premières manifestations du 1<sup>er</sup> mai entre 1890 et 1906 ont lieu place de la Concorde, à proximité de la Chambre des députés, afin d'obtenir qu'une délégation soit reçue. Puis, les événements de février 1934<sup>1</sup> « *frappent d'illégitimité non seulement les manifestations de droite jusqu'en 1968, mais toute manifestation dans ces lieux* », explique l'historienne. C'est au cours de cette décennie et avec le Front populaire que le triangle Bastille-République-Nation devient le lieu des manifestations syndicales ouvrières, tandis que l'ouest de la ville de Paris accueille les manifestations de souveraineté nationale.

Ce n'est qu'une trentaine d'années plus tard, le 30 mai 1968, que les Champs-Élysées sont réinvestis par le pouvoir pour une manifestation de soutien au président de la République de l'époque, Charles de Gaulle. « *Cette manifestation a été déclarée place de la Concorde, mais il y a beaucoup plus de monde que prévu et le cortège remonte jusqu'à l'Arc de triomphe. On est alors dans un registre particulier, qui est une manifestation de réappropriation, qu'on pourrait comparer à la levée en masse révolutionnaire au secours du régime - et non plus de la patrie menacée - et qui ne se revendique pas comme une manifestation de droite* », détaille Danielle Tartakowsky. Si les manifestations ne sont alors toujours pas autorisées sur l'avenue, d'aucuns n'hésitent plus à les requérir, bien que sans succès. Seule exception : les moments présumés d'unité nationale, notamment après les deux victoires de la coupe du monde de football en 1998 et 2018<sup>2</sup>.

1. Événements pendant lesquels une manifestation antiparlementariste tourna à l'émeute, suivie de nouvelles manifestations violentes dans les jours qui suivirent, et fit de nombreux morts et des blessés.

2. *Mediapart*, « Danielle Tartakowsky : "Les gilets jaunes n'ont rien de commun avec Mai-68" », 6 décembre 2018.

# MAINTIEN DE L'ORDRE À LA FRANÇAISE : SPÉCIFICITÉS ET ORGANISATION

## LES PRINCIPES

*« En métropole et hors la période de la guerre d'Algérie, les forces de l'ordre françaises ont longtemps été louées pour leur recherche de la pacification du rapport aux foules, notamment aux foules contestataires. »*

OLIVIER FILLIEULE ET FABIEN JOBARD<sup>1</sup>

Les dispositifs de maintien de l'ordre doivent avant tout permettre l'exercice des libertés publiques, en premier lieu celui de manifester, tout en préservant l'ordre et la sécurité publics. La gestion patrimoniale du maintien de l'ordre, dite aussi gestion négociée, repose sur trois principes fondamentaux :

- **le recours à des forces spécialisées et spécialement formées ;**
- **le maintien à distance des foules**, qui repose sur l'acceptation d'une certaine forme de désordre, voire de dégradations matérielles ;
- **un usage gradué et réversible de la force**, notamment dans une perspective de désescalade de la violence.

### Deux visions de la psychologie des foules

#### Gustave Lebon :

à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, il considère que la foule est une et indivisible, et agit de manière irrationnelle sous l'influence d'un leader. De fait, les manifestants sont considérés comme perdant leurs facultés de raisonnement et de discernement.

**Cette conception fonde l'enseignement actuel dispensé aux forces de l'ordre en France.**



#### Stephen Reicher / Otto Adang :

toute présence hostile à un groupe minore l'individualité de ses membres, qui tendent alors à s'unir contre ce qui est perçu comme hostile. De fait, l'action indiscriminée de la police envers un groupe de manifestants peut engendrer une solidarisation de ces derniers contre les forces de l'ordre. Une fois la menace disparue, chaque personne affirme à nouveau ses caractéristiques propres et l'unité du groupe se désagrège.

1. O. Fillieule et F. Jobard, « Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre » in J. Gauthier et F. Jobard, *Police : questions sensibles*, p. 34.

## UNE ORGANISATION NÉCESSAIRE

Les dispositifs de maintien de l'ordre sont conçus par l'autorité préfectorale, sous le contrôle du ministère de l'Intérieur. L'intervention des forces spécialisées de maintien de l'ordre est soumise à une chaîne de commandement et les décisions sont prises dans une salle de commandement, y compris quant au quantum de force à appliquer sur le terrain<sup>2</sup>. Dans certaines situations, face à des violences et à des dégradations, ordre peut être donné aux forces sur le terrain de ne pas intervenir ou de différer leur intervention.

La préparation des opérations est également rendue nécessaire pour les autorités qui doivent maîtriser l'espace dans lequel se déroulera la manifestation :

- par son occupation avant l'arrivée des manifestants : mise en place de barrages le cas échéant, par exemple ;
- par sa transformation : fermeture de chantiers, détournement de la circulation, etc.

L'ensemble de ces procédés, dont les manifestants n'ont pas toujours conscience, doit permettre aux autorités d'occuper le terrain et d'en avoir la maîtrise, notamment pour éviter les contacts entre forces de l'ordre et manifestants.

L'OSCE recommande que des structures de commandement soient clairement établies, permettant d'identifier les responsabilités opérationnelles et l'organisation des différents acteurs. Il s'agit également de pouvoir garantir l'imputabilité des décisions opérationnelles en cas d'incident<sup>3</sup>.

*« Une approche fondée sur les droits de l'homme en matière de maintien de l'ordre pendant les réunions suppose des autorités qu'elles privilégient leur obligation de faciliter la jouissance du droit à la liberté de réunion pacifique. L'État a l'obligation positive de prendre des mesures raisonnables et appropriées pour permettre la tenue de réunions pacifiques auxquelles les gens peuvent participer sans craindre des violences physiques. »*

LIGNES DIRECTRICES DE L'OSCE<sup>4</sup>

2. F. Jobard, « La militarisation du maintien de l'ordre, entre sociologie et histoire » in *Deviance et Société*, 2008/1, p. 105.

3. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>e</sup> édition)*, 9 juillet 2010.

4. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>e</sup> édition)*, 9 juillet 2010.

## LES ACTEURS DU MAINTIEN DE L'ORDRE

### LE COMMANDEMENT : UNE AUTORITÉ CIVILE

**Le ministre de l'Intérieur** : il est responsable de la préparation et de l'exécution des politiques de sécurité intérieure et de sécurité civile et est, à ce titre, responsable de l'ordre public.

**Le préfet dans les départements et le préfet de police à Paris** : ils représentent l'État. Le préfet dispose d'un pouvoir réglementaire et peut donc prendre des mesures nécessaires au maintien de l'ordre public.

Il a notamment pour mission de « [diriger] l'action des services de la police nationale et des unités de gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative », selon l'article L122-1 du code de sécurité intérieure (CSI).

*« L'autorité investie du pouvoir hiérarchique prend des décisions, donne des ordres et les fait appliquer. Elle veille à ce que ses instructions soient précises et apporte à ceux qui sont chargés de les exécuter toutes [les] informations pertinentes nécessaires à leur compréhension. L'autorité hiérarchique assume la responsabilité des ordres donnés. »*

ARTICLE R434-4 DU CODE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Dans le cadre des manifestations, c'est l'autorité civile qui est seule habilitée à décider de recourir à la force en cas d'attroupement. Il peut s'agir du préfet du département ou du sous-préfet, du maire ou de l'un de ses adjoints (sauf à Paris), d'un commissaire de police, d'un commandant de groupement de gendarmerie départementale ou, mandaté par l'autorité préfectorale, d'un commissaire de police ou d'un officier de police chef de circonscription ou d'un commandant de compagnie de gendarmerie départementale. L'autorité civile doit être présente sur le terrain lorsqu'elle décide de recourir à la force. Le représentant de l'autorité civile ne doit pas appartenir à la force publique chargée de disperser l'attroupement.

L'autorité civile fixe les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre, et notamment si l'usage des armes est autorisé. Elle peut modifier, suspendre ou annuler les instructions qu'elle a données en fonction de l'évolution de la situation.

L'autorité doit donc :

- être investie d'un pouvoir de commandement, en particulier lorsque l'emploi de la force est jugé nécessaire ;
- disposer des informations et renseignements nécessaires à sa prise de décision.

#### Le commandement



#### Les forces spécialisées



#### Les services de renseignement



#### L'autorité judiciaire



#### L'organisateur et les participants



#### Les médias



## FORCES SPÉCIALISÉES EN FRANCE. ET AILLEURS ?

Dans les autres pays, les opérations de maintien de l'ordre ne sont pas toujours l'apanage de forces spécialisées, comme c'est le cas en France.

En Suisse par exemple, il existe 26 corps de police cantonaux et plus de 300 polices municipales et communales. La culture de proximité y est très forte et les policiers interviennent localement, ce qui peut être perçu comme une source de désescalade des tensions. En Belgique non plus, les policiers qui encadrent les manifestations sur la voie publique ne sont pas spécialisés à proprement parler. En Angleterre, il n'existe pas non plus de forces spécialisées dans le maintien de l'ordre.

Un rapport commandé par le ministre de l'Intérieur en décembre 2014 sur la formation des préfets et sous-préfets, notamment en matière de maintien de l'ordre, a dressé un bilan sévère à ce sujet. Ses conclusions sont reprises par la commission sur le maintien de l'ordre en 2015 qui indique que « *la formation initiale des préfets, dans un domaine qui constitue pourtant l'un des aspects fondamentaux du métier, est inexistante et que leur formation continue demeure très limitée. Par ailleurs, les modules suivis se caractérisent par une faible dimension opérationnelle. En plus d'une formation continue, les sous-préfets bénéficient certes d'une formation initiale, mais celle-ci reste d'une durée très limitée – trois jours et demi au total – et ne s'adresse qu'à ceux appelés à exercer la fonction de directeur de cabinet d'un préfet. Le même constat d'insuffisance quantitative et opérationnelle s'applique à leur formation.* » Cette commission préconisait en conséquence d'améliorer la formation du corps préfectoral en matière de maintien de l'ordre<sup>5</sup>.

**Le commandant de la force publique** : il met en œuvre les décisions de l'autorité civile. Il peut y en avoir plusieurs selon la taille du dispositif de maintien de l'ordre.

## LES FORCES DE L'ORDRE

En France, il n'existe pas « une » police, mais « des » polices. Cette distinction est particulièrement importante dès lors que l'on aborde les questions de maintien de l'ordre.

Deux formations sont spécialisées dans la gestion du maintien de l'ordre en France, les **compagnies républicaines de sécurité (CRS)** chez les policiers et les **gendarmes mobiles** au sein de la gendarmerie nationale.

Elles assurent quatre grands types de missions :

- offensives : évacuer, interpellier ;
- défensives : protéger, contrôler ;
- de sûreté : reconnaître, surveiller ;
- autres missions plus communes : sécurisation, escorte<sup>6</sup>.

Ces forces peuvent être amenées à intervenir conjointement lors de certaines opérations, sous le commandement d'une même autorité civile. Par ailleurs, si la mixité des forces n'est pas possible, chacune d'entre elles peut être temporairement placée sous l'autorité de l'autre.

Les forces spécialisées du maintien de l'ordre ont, depuis longtemps, intégré des missions d'interpellation, bien que celles-ci aient toujours été considérées avec précaution : outre la confusion pouvant régner dans le cadre d'une manifestation sur la voie publique, encore plus en cas de troubles importants, le développement de ces missions d'interpellation peut parfois entrer en contradiction avec le dispositif global de maintien de l'ordre. Ainsi, sur le terrain, l'interpellation doit être évaluée en termes d'opportunité pratique puisqu'elle génère un contact physique plus violent, tant pour l'agent que pour le manifestant, et peut générer une escalade de la violence.

5. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, pp. 99-101.

6. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 24.

FORCES SPÉCIALISÉES	<p style="text-align: center;"><b>Gendarmes mobiles</b></p> 	<p style="text-align: center;"><b>Compagnies républicaines de sécurité (CRS)</b></p> 
	<b>13 000 militaires</b>	<b>10 000 fonctionnaires de police</b>
DIVISIONS	<b>109 escadrons</b> , dont 108 engageables en maintien de l'ordre, chacun composé de <b>110 agents</b> répartis en quatre pelotons.	<b>7 directions zonales</b> et <b>78 compagnies</b> composées de <b>130 policiers</b>
UNIFORME	Pantalon bleu marine et veste noire. Casque bleu. Les gendarmes portent la mention « gendarmerie » dans le dos. Identification sur l'épaule, au-dessus de l'écusson ou du galon de poitrine.	Uniforme bleu marine. Bandes jaunes sur leurs casques (sauf certaines unités spécialisées. Numéro de section (de 1 à 4) et groupe tactique (A, B ou C) inscrits sur le dos.
MOBILISATION SUR LE TERRAIN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>missions outre-mer</b> (une vingtaine en permanence)</li> <li>- <b>7 escadrons mobilisés à Paris</b> pour la sécurité de différents lieux (palais de justice, ambassades, aéroports et gares...)</li> <li>- <b>5 escadrons et demi</b> mobilisés dans des missions de lutte contre l'immigration irrégulière</li> <li>- <b>1 escadron</b> mobilisé à Bure, où des militants s'opposent à l'installation d'un site d'enfouissement de déchets nucléaires</li> <li>- <b>4 escadrons</b> assurent la garde de sites considérés comme sensibles</li> <li>- <b>1/2 escadron</b> assure la protection de la résidence du président de la République, Emmanuel Macron, au Touquet</li> </ul>	<p><b>60 compagnies de service général</b></p> <p><b>18 compagnies spécialisées :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>2 compagnies de montagne</b> dans les Alpes et les Pyrénées</li> <li>- <b>9 compagnies autoroutières</b></li> <li>- <b>6 unités motocyclistes</b></li> <li>- <b>1 unité</b> mise à la disposition du <b>service de la protection</b></li> </ul>
LIEU DE FORMATION	Centre national de formation de la gendarmerie (CNEFG) de Saint-Astier	4 centres spécialisés : Sainte-Foy-lès-Lyon, Rennes, Toulouse, Plombières-lès-Dijon
FORMATION INITIALE	<b>12 mois</b> et <b>1 semaine</b> de formation collective au sein de l'unité d'affectation	Stage de <b>4 semaines</b> avant leur affectation dans une compagnie
FORMATION CONTINUE	Stage de remise à niveau de <b>3 semaines tous les 30 mois</b> , en théorie	<b>Tous les ans, 25 jours</b> de formation collective au sein de leur unité d'affectation, auxquelles s'ajoutent d'autres journées ponctuelles d'entraînement pouvant être organisées chaque année et des formations spécifiques de manière ponctuelle pour, par exemple, l'entraînement à l'utilisation de grenades lacrymogènes.
MISSIONS D'INTERPELLATION	Pelotons d'intervention	Sections de protection et d'intervention (SPI)

## LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

**Les services de renseignement** : ils doivent permettre une analyse des enjeux et des acteurs de la manifestation, ce qui participe à une préparation fine du dispositif de maintien de l'ordre. En plus du travail de surveillance en amont, des représentants des services de renseignement participent également aux manifestations, se mêlant à la foule, en civil, dans une optique de renseignement et parfois d'interpellation.

*« Il peut être utile, pour la bonne gestion des réunions, que les représentants de la force publique recueillent des informations exactes, car cela leur permet d'assumer la responsabilité qui leur incombe de préparer et de faciliter les réunions pacifiques. »*

RAPPORTEURS SPÉCIAUX DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE RÉUNION PACIFIQUE ET LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET SUR LES EXÉCUTIONS EXTRAJUDICIAIRES, SOMMAIRES OU ARBITRAIRES<sup>7</sup>

Pour autant, « la collecte et le traitement d'informations à caractère personnel, par exemple au moyen de matériel d'enregistrement, de la vidéo-surveillance ou de la présence de policiers en civil, doivent respecter les protections garanties contre les atteintes arbitraires ou illicites à la vie privée<sup>8</sup> », précisent les rapporteurs spéciaux des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires.

**S'agissant de la présence d'officiers en civil dans les cortèges** pour recueillir des informations, les rapporteurs spéciaux des Nations unies estiment que celle-ci peut poser problème dès lors qu'il s'agit d'une méthode « hautement intrusive et présente un risque élevé de violations<sup>9</sup> » des droits.

Selon le rapport de la commission parlementaire sur le maintien de l'ordre en 2015 et selon plusieurs personnes rencontrées par l'ACAT, la restructuration des services de renseignement intérieur à la fin des années 2000 aurait rendu plus difficile l'anticipation des mouvements sociaux et donc la gestion des manifestations. L'anticipation, l'analyse et le suivi des mouvements sociaux sont aujourd'hui présentés comme une priorité de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme<sup>10</sup>.

## L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

L'autorité judiciaire joue un rôle majeur et croissant dans la gestion du maintien de l'ordre. Les magistrats sont ainsi impliqués en amont, pendant et après les manifestations<sup>11</sup>.

**En amont d'une manifestation**, le procureur de la République dirige l'action de la police judiciaire. Il est à ce titre « un acteur du maintien de l'ordre en ce qui concerne les infractions constatées à l'occasion des opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre », rappelait une instruction du ministère de l'Intérieur de 2017<sup>12</sup>. Il est invité à participer aux réunions de préparation des dispositifs de maintien de l'ordre organisées par les préfets « afin de faciliter l'articulation entre le maintien de l'ordre et l'action judiciaire induite par les événements » et de s'assurer « en lien avec l'autorité préfectorale, que le dispositif de sécurité mis en place prévoit des moyens humains et matériels dédiés spécialement à l'accomplissement des missions de police judiciaire », précise une circulaire du ministère de la Justice<sup>13</sup>.

7. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §73.

8. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §73.

9. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §73.

10. Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, *La stratégie nationale du renseignement*, juillet 2019.

11. Circulaire du ministère de la Justice du 20 septembre 2016 relative à la lutte contre les infractions commises à l'occasion des manifestations et autres mouvements collectifs.

12. Instruction du 21 avril 2017 relative au maintien de l'ordre public par la police nationale.

13. Circulaire du ministère de la Justice du 22 novembre 2018 relative au traitement judiciaire des infractions commises en lien avec le mouvement de contestation dit "des gilets jaunes", p. 2.

**Pendant la manifestation**, les mesures privatives de liberté comme la garde à vue s'exercent sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

**Après la manifestation**, l'autorité judiciaire intervient lorsque les personnes sont poursuivies et jugées.

## L'ORGANISATEUR ET LES PARTICIPANTS

Le maintien de l'ordre inclut également **les personnes organisatrices**, ainsi que les **participants** à toute manifestation sur la voie publique.

**Déclaration de la manifestation** : elle se fait auprès de la mairie, de la préfecture ou de la préfecture de police à Paris, au moins trois jours avant le défilé en indiquant le but, la date et le parcours prévu de la manifestation. Celle-ci peut être interdite par arrêté de l'autorité préfectorale si elle estime qu'il y a un risque de trouble pour l'ordre public ; une décision qui peut être contestée devant les juridictions administratives. Le fait de ne pas déclarer une manifestation ne la rend pas illégale et elle ne peut donc pas être dispersée par la force si elle est pacifique.

La procédure de déclaration permet la possibilité d'une négociation entre l'organisateur et les autorités ; « *un moment délicat pour la préfecture, celui où il faut apprivoiser l'organisateur, le juger, le jauger, le tester* » pour reprendre les mots de David Dufresne<sup>14</sup>. Cette procédure est perçue comme cruciale pour garantir le calme de la manifestation.

## LES MÉDIAS

**Les journalistes**, et **les médias** de manière générale, sont également des acteurs des manifestations et du maintien de l'ordre, en particulier à partir de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

En pratique, seule une très faible proportion des manifestations fait l'objet d'une couverture médiatique, surtout dans la presse nationale. Pour Olivier Fillieule et Danielle Tartakowsky<sup>15</sup>, quatre facteurs influent particulièrement sur la couverture médiatique d'une manifestation :

- **le caractère nouveau** de la mobilisation ;
- **le nombre** de personnes impliquées ;
- **la localisation** de l'évènement ;
- **le caractère inhabituel ou violent** du mode d'action.

La manifestation se déroulant par définition dans l'espace public, elle vise notamment à attirer l'attention des médias. Les organisateurs et les participants ont en effet généralement besoin de rendre visible et médiatique leur mobilisation, ainsi que la cause qu'ils défendent.

Les médias peuvent avoir une influence sur la perception des stratégies de maintien de l'ordre et sur l'usage de la force déployée. Pour certains chercheurs, « *les comptes rendus de l'action de la police produits dans les médias et au sein du champ politique [...] ont peut-être plus d'importance pour le développement des désordres que les comportements "effectifs" de la police sur le terrain*<sup>16</sup> ».

14. D. Dufresne, *Maintien de l'ordre*, 2013, p. 21.

15. O. Fillieule et D. Tartakowsky, *La manifestation*, 2013, pp. 139 et suivantes.

16. D. Wisler et M. Tackenberg, « Des pavés, des matraques et des caméras », 2002 in O. Fillieule et D. Tartakowsky, *La manifestation*, 2013, p. 165.

*« Dites-vous bien et répétez-le  
autour de vous : toutes les fois  
qu'une violence illégitime  
est commise contre un manifestant,  
ce sont des dizaines de ses camarades  
qui souhaitent le venger.  
Cette escalade n'a pas de limites. »*

MAURICE GRIMAUD, PRÉFET DE POLICE,  
LETTRE ADRESSÉE AUX POLICIERS LE 29 MAI 1968

## LES RÈGLES D'ENGAGEMENT ET D'USAGE DE LA FORCE

*« À supposer que les textes permettent la violence, celle-ci doit toujours être utilisée avec modération, sans excès et dans la seule mesure où elle se révèle indispensable. »*

COUR DE CASSATION<sup>17</sup>

En pratique, les moyens déployés lors d'opérations de maintien de l'ordre varient selon la nature de la mission donnée aux forces de l'ordre et à la manifestation. Un trop grand équipement des forces mobiles peut par exemple donner une « *impression guerrière contradictoire avec l'objectif poursuivi* », rappelait le Directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) de l'époque devant la commission parlementaire sur le maintien de l'ordre en 2015<sup>18</sup>. Or, l'usage de la force, qu'il s'agisse de la force physique ou de l'usage d'armes, doit également permettre une désescalade de la violence. Il s'agit davantage de montrer son potentiel de force que de l'utiliser, selon la doctrine.

### Les quatre grands principes de l'utilisation de la force

Plusieurs conditions impératives président à la mise en œuvre de la force par les policiers et les gendarmes : légitimité, nécessité, proportionnalité et respect du principe de précaution. Tout usage de la force qui ne répondrait pas à ces critères constitue une violence policière illégale.

#### Principe de légitimité

Tout recours à la force doit avoir un fondement juridique et poursuivre un objectif légitime (arrestation, prévention de la fuite d'une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction, légitime défense, dispersion de rassemblement violent, etc.). N'est ainsi pas légitime la force utilisée à des fins punitives, de domination ou d'humiliation.

#### Principe de nécessité

La force ne peut tout d'abord être utilisée que si elle est rendue strictement nécessaire par le but poursuivi par les agents, ainsi que par le comportement de la personne qu'ils cherchent à appréhender (lorsqu'elle représente par exemple un danger ou une menace, résiste à son interpellation, etc.). Ainsi, la force n'est plus nécessaire dès que la personne est maîtrisée. Tout usage de la force sur une personne appréhendée ou tout emploi de la force à des fins de dissuasion ou de punition constitue un traitement inhumain et dégradant, qui doit être sanctionné comme tel.

#### Principe de proportionnalité

Le préjudice susceptible d'être causé par l'emploi de la force ne doit pas être excessif par rapport à l'avantage tiré de l'objectif à atteindre. Il s'agit de mettre en balance les risques et les bénéfices du recours à la force. Plusieurs indices doivent permettre d'apprécier le degré de force nécessaire : le comportement de la personne à appréhender, son âge, sa corpulence et son état de santé, le nombre d'agents des forces de l'ordre présents, leur équipement de protection éventuel ou le risque de provoquer des victimes collatérales. Même si la force est nécessaire pour atteindre un objectif légitime, elle doit être graduée et strictement proportionnée au regard de la situation. À partir des circonstances, les forces de l'ordre doivent se demander si d'autres moyens seraient suffisants pour atteindre le but recherché, et surtout si les risques de blessures ou de décès que le recours à la force peut entraîner ne sont pas démesurés par rapport à l'objectif visé. Par exemple, la force létale ne peut être volontairement utilisée que pour protéger la vie.

#### Principe de précaution

Les opérations des forces de sécurité doivent être planifiées, préparées et conduites de manière à réduire au minimum le recours à la force et, lorsque cela devient inévitable, à causer le moins de dommages possible. Par exemple, les opérations de police, notamment dans le cadre de manifestations sur la voie publique, doivent être préparées de manière à réduire l'escalade des violences.

17. Cour de cassation, crim., 6 août 1932, Bull crim n°203.

18. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 40.

## RAPPEL

Pour les rapporteurs spéciaux des Nations unies, l'usage de la force dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre doit être déterminé par une structure de commandement.

Celle-ci doit être :

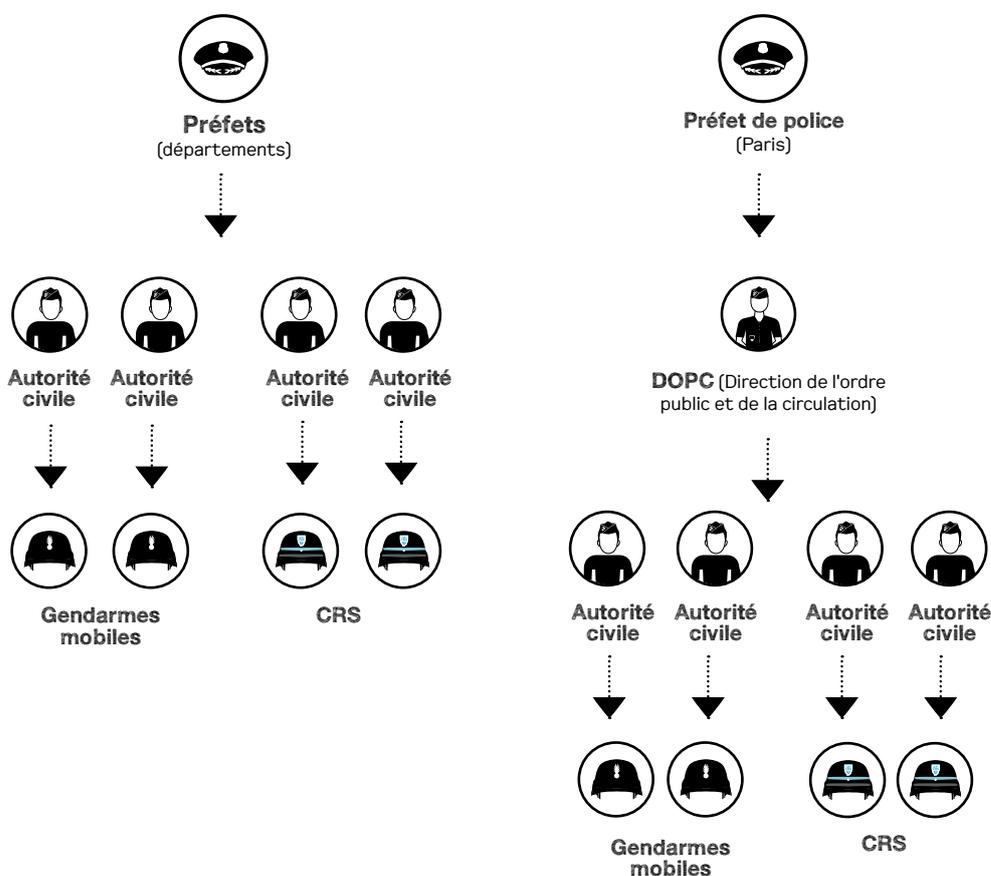
- claire ;
- transparente ;
- « définie pour minimiser le risque de violence et de recours à la force ainsi que pour veiller à ce que les agents soient tenus responsables pour tout acte ou omission illicite ».

L'ensemble des décisions prises par les agents doit être impérativement tracé, et ce quel que soit leur niveau hiérarchique.

## CHAÎNE DE COMMANDEMENT

En France, le maintien de l'ordre est une prérogative de puissance publique en application de l'article L111-1 du CSI. Elle relève du ministre de l'Intérieur et, par délégation, aux préfets dans les départements et au préfet de police à Paris. Cette autorité donne des consignes aux policiers et gendarmes sur le terrain, ceux-ci devant exécuter les ordres qui leur sont donnés, sauf s'il s'agit d'ordres manifestement illégaux.

En cas d'attroupement<sup>19</sup>, l'**autorité habilitée à décider de l'emploi de la force peut varier**<sup>20</sup> : préfet, sous-préfet, commissaire de police, commandement du groupement ou de compagnie de gendarmerie départementale...<sup>21</sup> En tout état de cause, elle doit être présente sur les lieux au moment où elle décide d'avoir recours à la force<sup>22</sup>. Si l'autorité civile n'effectue pas elle-même les sommations, elle doit désigner un officier de police judiciaire pour y procéder.



En pratique toutefois, la coordination entre les consignes données par les autorités et le déploiement des différentes forces de l'ordre peut être parfois difficile :

- les délais entre la décision de l'autorité de commandement et la mise en œuvre technique peut aller jusqu'à plusieurs minutes ;
- des consignes peuvent être données de ne pas intervenir immédiatement en cas de dégradations.

19. Voir les annexes juridiques du rapport.

20. Voir p. 25.

21. IGPN et IGGN, *Rapport relatif à l'emploi des munitions en opérations de maintien de l'ordre*, 13 novembre 2014, p. 11.

22. Article R211-21 du CSI et rappelé in IGPN et IGGN, *Rapport relatif à l'emploi des munitions en opérations de maintien de l'ordre*, 13 novembre 2014, p. 11.

### Les transformations de la préfecture de police à l'hiver 2019

Les manifestations des Gilets jaunes semblent avoir eu raison de l'organisation de la préfecture de police, dont les services de maintien de l'ordre ont été réorganisés au début de l'année 2019 avec l'arrivée d'un nouveau préfet de police, Didier Lallement. Celui-ci a ainsi mis sous commandement unique les deux directions historiques participant aux opérations de maintien de l'ordre à Paris : la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) et la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), qui disposaient de chaînes de commandement différentes pouvant déboucher sur des ordres contraires pour les forces de l'ordre sur le terrain. Didier Lallement a donc fait le choix d'un commandement unique sous l'autorité de la DOPC lors des manifestations<sup>23</sup> ; une volonté de changement déjà affichée par un précédent préfet de police en 2015<sup>24</sup>.

Un dispositif plus mobile a également été annoncé, lequel repose sur le concept de l'autonomie tactique des unités engagées. Le préfet de police précise que cela signifie que les unités engagées se voient désigner une zone d'intervention et des instructions : « *Être actif, réactif, dissoudre les groupes de casseurs, empêcher les dégradations* », lesquelles sont mises en œuvre sans attendre les consignes de la salle de commandement<sup>25</sup>.

Cette évolution s'inscrit dans une logique de judiciarisation soutenue des opérations de maintien de l'ordre (pp. 67-86). Cette stratégie a eu des conséquences sensibles sur la gestion des manifestations à Paris et a entraîné de nombreuses violences. Par ailleurs, elle apparaît en décalage avec les principes de gestion des foules de la doctrine française.

## DISPERSION ET SOMMATIONS

Lorsque la dispersion d'une manifestation est jugée nécessaire :

- les instances internationales rappellent la nécessité d'une information claire des manifestants avant la moindre intervention ;
- les manifestants doivent bénéficier d'un délai raisonnable pour se disperser volontairement.

Pour les rapporteurs spéciaux des Nations unies, « *seuls les autorités ou les officiers de haut rang disposant d'informations suffisantes et précises sur la situation sur place devraient être habilités à ordonner une dispersion*<sup>26</sup> ».

**Lorsque les participants s'abstiennent de se disperser**, les forces de l'ordre peuvent intervenir, même si le choix de recourir à la force est considéré comme une potentielle source d'escalade de la violence. « *Très souvent, l'ordre de dispersion d'une manifestation émanant des autorités peut créer davantage de problèmes sous l'angle du maintien de l'ordre que son acceptation et sa facilitation ; l'intervention de policiers trop zélés ou ayant la main trop lourde risque en outre de compromettre sensiblement les relations entre la police et la population. De plus, le coût des opérations de police visant à protéger la liberté de réunion et les autres droits fondamentaux est le plus souvent nettement inférieur à celui du rétablissement de l'ordre perturbé par une répression*<sup>27</sup> », rappelle l'OSCE.

L'ONU estime également que « *les mesures de dispersion d'un rassemblement risquent potentiellement de violer le droit à la liberté d'expression et le droit de réunion pacifique, ainsi que le droit à l'intégrité physique* ». Dès lors, l'ONU recommande que la dispersion ne soit envisagée que « *lorsque la violence est généralisée et grave, qu'elle représente une menace imminente pour l'intégrité physique ou les biens et que les forces de l'ordre ont pris toutes les mesures raisonnables pour faciliter la réunion et protéger les participants contre des préjudices* ».

23. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, compte-rendu d'audition n°10 du 4 avril 2019, pp. 5-6.

24. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, pp. 264-265.

25. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, compte-rendu d'audition n°10 du 4 avril 2019, pp. 5-6.

26. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §63.

27. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>e</sup> édition)*, 9 juillet 2010, p. 75.

## RECOMMANDATION

L'ACAT invite les autorités à revoir les modalités des sommations avant usage de la force, notamment dans le but d'améliorer la compréhension et la visibilité des actions des forces de l'ordre à destination du public et des manifestants.

Par ailleurs, avant toute dispersion, il revient également aux autorités « d'identifier les individus violents, les isoler du reste de la manifestation et faire une distinction entre eux et le reste des participants » afin de permettre au rassemblement de se poursuivre. Enfin, pour l'ONU, le fait de ne pas avoir déclaré un rassemblement ne peut pas être utilisé comme seul motif de dispersion<sup>28</sup>.

En France, le CSI précise les modalités selon lesquelles les sommations doivent être effectuées, et notamment les insignes dont doivent être porteurs ceux qui y procèdent : écharpe tricolore, pour le préfet, le sous-préfet, le maire ou l'un de ses adjoints ou un officier de policier judiciaire de la police nationale, ou un brassard tricolore pour un officier de police judiciaire de la gendarmerie nationale<sup>29</sup>. Par ailleurs, les consignes données dans l'emploi de la force doivent être transmises par tout moyen permettant d'en assurer la matérialité et la traçabilité<sup>30</sup>. Il n'y a pas de délai minimum légal entre deux sommations.

En pratique toutefois, force est de constater que le régime des sommations est aujourd'hui largement insatisfaisant pour plusieurs raisons :

- **elles ne sont pas nécessairement claires.** Un constat établi de longue date puisque, déjà en 1986, une commission parlementaire avait mis en avant leur inintelligibilité ; à nouveau en 2015, le ministre de l'Intérieur avait annoncé vouloir moderniser le régime des sommations.
- **les insignes portés par l'autorité civile ne sont pas toujours connus des manifestants,** une difficulté notamment admise par le préfet de police devant une commission parlementaire en 2019 : « *On m'a fait observer que son utilisation reposait sur une autorité civile, un commissaire de police, arborant son écharpe tricolore. Ce n'est pas forcément très parlant. Les gens pensent spontanément que c'est un élu – ou pas, d'ailleurs, car je ne sais pas ce qu'ils pensent. Or le voici qui annonce avec son petit porte-voix la première sommation. Il faut y réfléchir*<sup>31</sup>. » Cette difficulté a également été rapportée par plusieurs personnes rencontrées par l'ACAT, et en particulier des avocats.
- **la méconnaissance de certains manifestants des dispositifs de maintien de l'ordre et des modalités de sommation.** Ainsi, en 2015, le DGPN de l'époque rappelait que « *en matière de sommation, certaines personnes sont des habituées des manifestations, elles sont en quelque sorte formées en cas de dérapage et comprennent le jeu des sommations. Mais d'autres personnes – nous l'avons constaté à l'occasion des manifestations contre le mariage pour tous, par exemple – n'ont pas cette expérience : elles ignorent les règles en la matière et ne sont pas réceptives aux instructions données par l'officier de police judiciaire*<sup>32</sup> ».
- **des dysfonctionnements sont constatés dans la mise en oeuvre des sommations.** De nombreux témoignages indiquent que les sommations ne sont pas toujours audibles des manifestants. D'autres rapportent des cas d'usage de la force sans que les sommations n'aient été prononcées ou avant que les gens n'aient eu le temps d'obtempérer. Dans d'autres cas encore, l'usage de la force a été fait alors que les sommations étaient en train d'être prononcées.

28. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §61-62.

29. Article R211-12 du CSI.

30. Article R211-14 du CSI.

31. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, compte-rendu d'audition n°10 du 4 avril 2019, p. 8.

32. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, pp. 298-299.

## MISE EN ŒUVRE DE LA FORCE

En application des principes et dispositions légales et réglementaires précédemment détaillées, l'emploi de la force n'est possible que lorsqu'il est nécessaire. Il est par ailleurs conditionné à une gradation dans les moyens et matériels utilisés qui peut être décomposée en plusieurs phases, sous le contrôle de l'autorité civile et du commandant d'unité. Les armes les plus puissantes sont traditionnellement les moins utilisées.

*« L'acceptabilité sociale de la contrainte que sont susceptibles d'exercer les forces de police lors d'une opération de maintien de l'ordre repose sur sa légitimité. Cette notion renvoie au respect scrupuleux, d'une part, des règles et procédures qui encadrent cet exercice et, d'autre part, des règles déontologiques qui s'imposent aux forces de l'ordre. »*

COMMISSION PARLEMENTAIRE SUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE EN 2015<sup>33</sup>

L'emploi de la force n'implique pas nécessairement l'usage d'armes. **En cas d'attroupement qui doit être dispersé**, les agents doivent procéder à **des sommations**.

Après avoir procédé à une première sommation, l'autorité civile peut décider de faire usage de la force dite « simple » :

- **force physique** : par exemple, des « bonds offensifs » ou des « vagues de refoulement » qui consistent à repousser une foule sur plusieurs mètres, de charges pour faire reculer les manifestants ;
- **des matériels type bâtons de défense et boucliers** ;
- **certaines armes** (plus précisément des grenades lacrymogènes lancées à la main) ou encore des engins lanceurs d'eau.

En cas d'aggravation de la situation, sur ordre exprès et après réitération des sommations, les forces de l'ordre peuvent faire usage des armes, notamment de toutes les grenades en dotation et de leurs lanceurs (lacrymogènes, lacrymogènes instantanées).

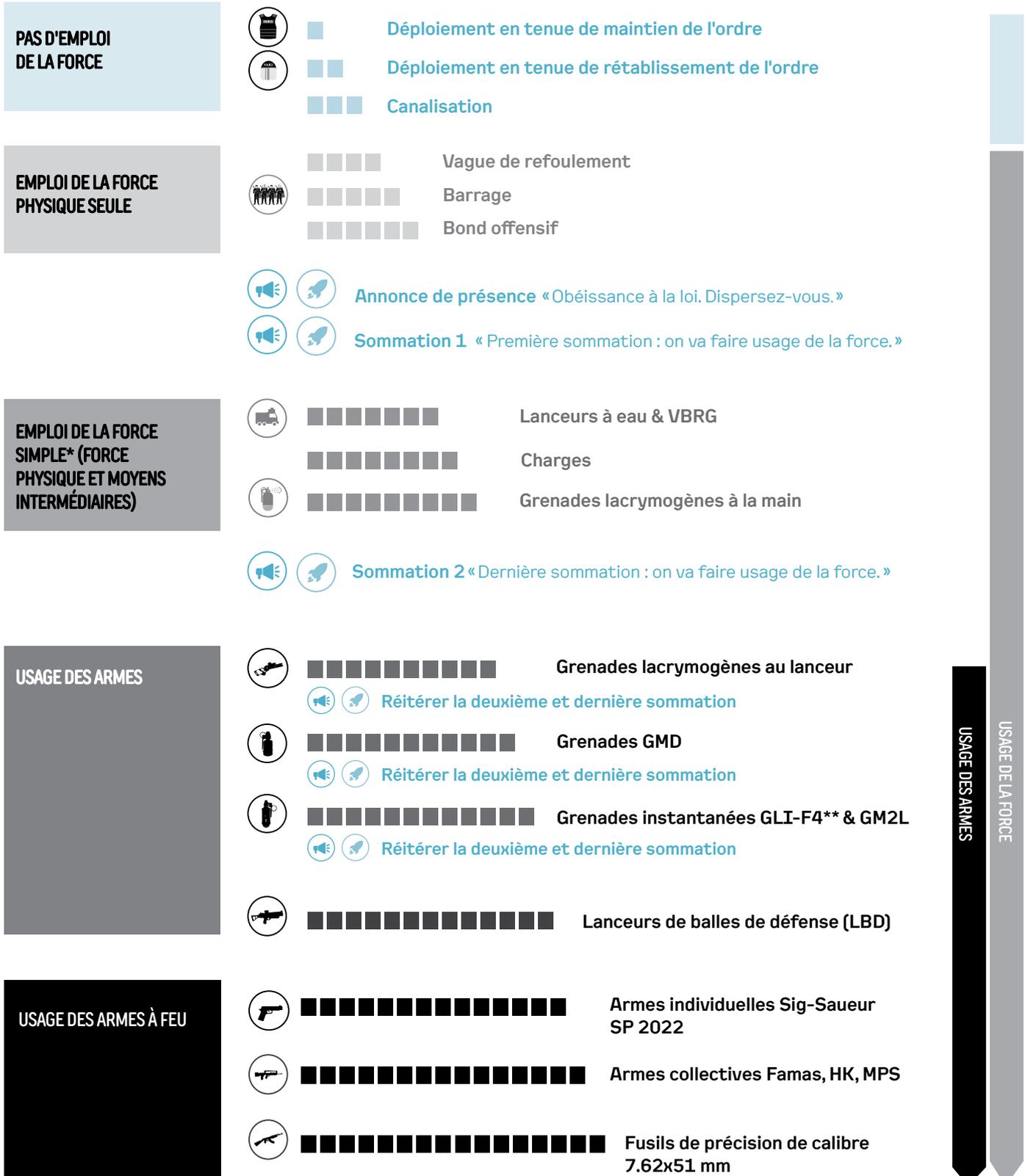
### Les exceptions :

- Si des violences ou voies de fait sont exercées contre les forces de l'ordre ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent. Elles peuvent alors faire également usage des **lanceurs de balles de défense** (LBD).
- En principe, les **pistolets à impulsion électrique** (ou taser®) ne doivent pas être utilisés dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre depuis une instruction commune de 2014, interdiction réitérée en 2017. Toutefois, les agents qui en sont munis gardent la possibilité d'en faire usage en cas d'interpellation et des cas d'usage ont été rapportés.
- Les policiers et gendarmes peuvent aussi avoir recours à la force dans le cadre de la légitime défense ou de l'état de nécessité (voir annexes), sans ordre exprès et sans procéder à des sommations préalables.

**En ultime recours**, si des manifestants ouvrent le feu sur des policiers ou des gendarmes, ceux-ci peuvent riposter en utilisant leur arme à feu ou un fusil de précision de calibre 7,62 mm.

33. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 56.

## Cadre général de mise en œuvre de la force en cas d'attroupement



\*Par opposition à la force résultant de l'emploi d'armes à feu./ \*\* Retirées par le ministère de l'Intérieur en janvier 2020.

## LES SOMMATIONS\* (ART. R211-11CSI)



**Annnonce de présence** « Obéissance à la loi. Dispersez-vous. »

**Première sommation** « Première sommation : on va faire usage de la force. »

**Deuxième et dernière sommation** « Dernière sommation : on va faire usage de la force. »

\* Les modalités de délivrance des sommations pourraient évoluer dans le cadre du nouveau schéma national du maintien de l'ordre.

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



## LES PRINCIPES DE DIALOGUE ET DE RÉVERSIBILITÉ

**À toutes les étapes**, les forces de l'ordre doivent privilégier le **dialogue avec les manifestants**.

**Principe de réversibilité de la force** : l'emploi de la force doit être strictement proportionné et doit donc cesser dès lors que les conditions qui l'avaient justifié ne sont plus réunies. Par exemple, l'usage des armes n'empêche pas le recours à la force simple par la suite.

## LEXIQUE

**Barrages** : de différents types, ils visent à restreindre la circulation et à empêcher l'accès à un endroit déterminé.

**Bond offensif** : manœuvre visant à se dégager d'une foule perçue comme hostile aux forces de l'ordre. Elle doit permettre aux forces de l'ordre d'éviter les blessés, de ne pas subir la pression des manifestants et de tenir le terrain occupé.

**Canalisation** : elle peut être déployée face à une foule perçue comme calme, soit pour scinder la foule en plusieurs courants, soit pour la faire s'écouler et la maintenir sur un itinéraire déterminé.

**Charge** : elle a pour but de contraindre une foule à hostile à partir de lieux qu'elle refuse de quitter.

**Vague de refoulement** : vise à obtenir, sans recourir à la force, qu'une foule qui n'est pas jugée hostile aux forces de l'ordre évacue un espace déterminé.

**VBRG** : véhicule blindé à roues de la gendarmerie équipé d'un diffuseur lacrymogène.

## LE RÉGIME D'USAGE DES ARMES

Le régime d'usage des armes pour les policiers et les gendarmes a été modifié en 2017 par une loi qui a instauré un cadre commun à l'usage des armes pour les policiers, les gendarmes, les douaniers et les militaires.

### Avant 2017 :

#### Pour les policiers :

L'usage de la force par la police nationale relevait exclusivement des dispositions générales du code pénal sur la légitime défense et l'état de nécessité (voir annexes juridiques p. 169).

#### Pour les gendarmes :

- Les mêmes dispositions générales relatives à la légitime défense et à l'état de nécessité.
- Règles spécifiques permettant aux gendarmes de faire usage de leurs armes dans quatre cas (article L2338-3 du code de la défense) : « *Les officiers et sous-officiers de gendarmerie ne peuvent, en l'absence de l'autorité judiciaire ou administrative, déployer la force armée que dans les cas suivants :*
  - 1° *Lorsque des violences ou des voies de fait sont exercées contre eux ou lorsqu'ils sont menacés par des individus armés ;*
  - 2° *Lorsqu'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent, les postes ou les personnes qui leur sont confiés ou, enfin, si la résistance est telle qu'elle ne puisse être vaincue que par la force des armes ;*
  - 3° *Lorsque les personnes invitées à s'arrêter par des appels répétés de « Halte gendarmerie » faits à haute voix cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et ne peuvent être contraintes de s'arrêter que par l'usage des armes ;*
  - 4° *Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser autrement les véhicules, embarcations ou autres moyens de transport dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt (...). »*

### Depuis 2017 :

Une loi a été adoptée le 28 février 2017<sup>34</sup> afin d'unifier les règles applicables à l'usage légitime des armes par les forces de l'ordre. Elle crée un article unique, L435-1 du CSI (voir encadré ci-contre). Les articles du code pénal relatif à la légitime défense (122-5) et relatif à l'état de nécessité (122-7) continuent à s'appliquer également.

À l'époque, le Défenseur des droits avait regretté que « *cette harmonisation s'inspire des textes les moins exigeants, ceux appliqués jusque-là aux seuls gendarmes* » et estimait que ce projet conduisait « *à donner le sentiment que la loi applicable à l'agent de la force publique doit être moins rigoureuse que pour le citoyen alors que le premier représente l'État et dispose d'un armement parfois conséquent et de moyens de contrainte non négligeables, dont il doit faire usage avec discernement*<sup>35</sup> ». Si ces évolutions traduisent un alignement des règles applicables aux policiers et gendarmes, le dispositif de formation n'a quant à lui pas encore été harmonisé.

« *Le projet de loi [adopté en 2017, nldr] complexifie le régime juridique de l'usage des armes, en donnant le sentiment d'une plus grande liberté pour les forces de l'ordre, au risque d'augmenter leur utilisation, alors que les cas prévus sont couverts par le régime général de la légitime défense et de l'état de nécessité, dès lors que l'usage de la force doit être nécessaire et proportionné, conformément aux exigences de l'article 2 la Convention européenne des droits de l'homme. »*

DÉFENSEUR DES DROITS

34. Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

35. Défenseur des droits, Avis du Défenseur des droits n°17-01, 16 janvier 2017, p. 3.

### Règles d'utilisation des armes

En application de l'article L435-1 du CSI, outre les cas d'attroupements, les policiers et les gendarmes peuvent faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée :

- 1° Lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou contre autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui ;
- 2° Lorsque, après deux sommations faites à haute voix, ils ne peuvent défendre autrement les lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées ;
- 3° Lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix, ils ne peuvent contraindre à s'arrêter, autrement que par l'usage des armes, des personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et qui sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;
- 4° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser, autrement que par l'usage des armes, des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;
- 5° Dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsqu'ils ont des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont ils disposent au moment où ils font usage de leurs armes.

*« On n'est plus dans la force comme légitime défense mais la force comme autorisation de la loi. Cette disposition change le rapport à l'usage de la force, qu'on le veuille ou non. Les policiers se sont vus reconnaître le droit de faire un usage non plus en état de légitime défense mais dans les cadres autorisés par la loi. »*

OLIVIER CAHN, CHERCHEUR.

## ÉQUIPEMENT ET PROTECTION

Les organisations internationales rappellent qu'il incombe aux États d'élaborer différents moyens de réponse permettant un usage différencié et proportionné de la force, ces moyens incluant notamment des armes et des matériels d'auto-défense afin de réduire la nécessité de recourir à des armes, quelles qu'elles soient. En effet, les États ont l'obligation « de fournir à la police des ressources adéquates au titre de son obligation positive de protéger la liberté de réunion pacifique<sup>36</sup>».

En France, les moyens mis à la disposition des forces de l'ordre – équipements de protection, armement et véhicules – ont largement évolué au fil de leur professionnalisation et de leur spécialisation. Cela concerne tant les protections dont elles disposent que les armes qu'elles peuvent utiliser.

Un agent bien protégé est censé être moins enclin à faire usage de la force, ce qui doit ainsi permettre de limiter les risques d'escalade de la violence. Au fil des années, et en particulier après Mai 68, une réflexion a été initiée pour mieux équiper les policiers et les gendarmes engagés dans des opérations de maintien de l'ordre afin de renforcer leur protection. Pour Patrick Bruneteaux, sociologue, « la propension à blinder un agent qui paye de plus en plus de sa personne – "on sert de fusible" – nécessite, en effet, une couverture corporelle presque totale qui déshumanise l'agent et renforce d'ailleurs utilement, quoiqu'involontairement, son aspect repoussant<sup>37</sup> ».

36. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, 9 juillet 2010, pp. 81-82.

37. P. Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, mars 1996, p. 205.

En principe, les gendarmes mobiles et les CRS adaptent leur tenue et leurs équipements en fonction du contexte de leur intervention, mais également de l'impression qu'ils veulent produire vis-à-vis des manifestants, la situation pouvant aussi évoluer au cours de la manifestation.

Ces transformations doivent répondre à trois critères principaux : **mobilité, protection et puissance**, l'amélioration de l'un se faisant parfois au détriment d'un autre. Un équilibre difficile à trouver donc. En effet, l'objectif est de rester mobile et de pouvoir se mouvoir et agir, y compris en cas de violences.

**Les équipements de protection des CRS et des gendarmes mobiles** ont été largement renforcés au fil des décennies, au gré des manifestations. Par exemple :

- après Mai 68, changement des casques et de la tenue des CRS ;
- après les manifestations de marins-pêcheurs en 1994 : des jambières, un nouveau type de bouclier et un gilet pare-coups lourd, donnant un style « Robocop » aux policiers ;
- après les événement de Villiers-le-Bel en 2007 : des lunettes de protection.

Aujourd'hui, **les uniformes anti-émeutes ignifugés et protections individuelles** sont composés de jambières, gants, protections du haut du corps et des épaules, gilets et casques pare-balles, visières de protection, protège-nuque. Les agents peuvent également avoir recours à des masques à gaz, des cagoules (CRS uniquement), des gants et d'une ceinture « multi-support » (menottes, lampe torche, etc.). Ils disposent également de boucliers de maintien de l'ordre en dotation collective.

## LES ARMES DU MAINTIEN DE L'ORDRE

### ÉVOLUTION ET DIVERSIFICATION

L'armement à la disposition des forces de l'ordre a évolué et s'est diversifié depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Pour autant, la multiplication des armes à la disposition des forces de l'ordre – outre la dangerosité préoccupante de certaines – n'est pas sans incidence pour les policiers et les gendarmes. Ainsi, le précédent directeur de la gendarmerie nationale expliquait que « *lorsqu'on est confronté à une situation opérationnelle, on dispose de très peu de temps pour réagir. Il ne faut pas complexifier cette réaction en multipliant les armes entre lesquelles il faut choisir. En outre, cela crée un problème juridique, puisque le choix d'une arme plutôt que d'une autre engage la responsabilité du gendarme. Les personnels sont parfois mis en cause, alors qu'il est plus facile de choisir à posteriori l'arme adéquate sur la base de la liste des armes emportées que de choisir son arme en une demi-seconde, au cours d'une opération*<sup>38</sup>. »

L'usage de la force se décline de plusieurs manières, selon différents niveaux de gradation allant de la force à mains nues aux armes à feu, en passant par les armes dites intermédiaires. Un panel large de méthodes et d'équipements permettant l'usage de la force est supposé permettre de graduer l'action des policiers et des gendarmes, afin de s'assurer qu'elle est toujours adaptée et proportionnée à la situation. Deux catégories d'armes peuvent être utilisées : celles classées comme armes à feu et leurs munitions et celles qui ne le sont pas.

38. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, compte-rendu d'audition n°13 du 10 avril 2019, p. 6.

*« Les policiers devraient être formés aux normes de compétence applicables lors du recours à la force, ainsi qu'à « d'autres solutions que le recours à la force et aux armes à feu – y compris la résolution pacifique des conflits, la compréhension du comportement des foules et les méthodes de persuasion, de négociation et de médiation, ainsi que des moyens techniques – de manière à limiter le recours à la force et aux armes à feu. ». L'information pratique devrait être dispensée dans des conditions aussi proches que possible de la réalité. Seuls les policiers dont les compétences en matière de recours à la force ont été évaluées et qui font preuve du savoir-faire psychologique requis devraient être autorisés à porter des armes. »*

OSCE, GUIDEBOOK ON DEMOCRATIC POLICING, 2008

	ARMES & ÉQUIPEMENT	TYPE D'ARME	DESCRIPTION
Non classées comme armes à feu	 Engins lanceurs d'eau		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Citernes dont la contenance va de 4 000 à 7 500 litres (jusqu'à 12 000 litres pour un engin utilisé par la préfecture de police)</li> <li>• Jet maximal continu de 4 à 8 min ou utilisation intermittente jusqu'à 30 min d'une portée de 30 à 80 m</li> <li>• Conçus pour résister aux projectiles et disposent d'un pare-chocs permettant par exemple de déblayer une rue encombrée</li> <li>• Des additifs peuvent y être associés (teintures de marquage, substance chimique irritante ou produits marqueurs codants)</li> </ul>
	  Bâtons à poignée latérale (tonfa) Bâtons télescopiques	Arme de catégorie D dans le CSI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arme à impact cinétique manuel</li> <li>• Vise à frapper un endroit spécifique chez une personne pour lui causer une douleur incapacitante</li> </ul>
Classées comme armes à feu	 Lanceurs de balles de défense (LBD)	Armes de première catégorie (A2) dans le CSI*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arme à impact cinétique censée provoquer un traumatisme sans pénétrer la cible</li> <li>• Envoie des projectiles d'un diamètre de 40x46 mm grâce à un système de visée à réticule lumineux de marque « EOTech »</li> <li>• Deux munitions utilisées fin 2019 : munition CTS utilisée par les forces spécialisées dans le maintien de l'ordre pour des tirs entre 10 et 50 m ; munition de défense unique (MDU) utilisée par les forces non spécialisées pour des tirs entre 3 et 35 m</li> <li>• Des lanceurs multi-coups seront déployés prochainement</li> </ul>
	 Lanceurs de grenades	Armes de première catégorie (A2) dans le CSI*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monotube ou multi-coups</li> <li>• De diamètre 40 mm ou 56 mm</li> <li>• La grenade ainsi utilisée peut être munie d'un dispositif de propulsion à retard d'un délai variable selon la distance que souhaite atteindre le tireur</li> <li>• Peuvent lancer différents types de grenades</li> </ul>

\* Armes considérées comme du matériel de guerre, interdites à l'acquisition et à la détention.

\*\* Seuls les militaires de la gendarmerie en service de protection au sein d'une zone de défense hautement sensible peuvent également faire usage de cette arme, en application de l'article L4123-12 du code de la défense.

OBJECTIF	DOCTRINE D'EMPLOI	RISQUES IDENTIFIÉS
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Impressionner les manifestants</li> <li>● Effet dissuasif</li> <li>● Renforcer l'action des forces de l'ordre en qualité de moyens d'appui</li> <li>● Moyen de contrainte soit léger par aspersion, soit plus fort par jet direct</li> <li>● Dispersion d'un attroupement</li> <li>● Mettre fin à des violences ou voies de fait exercées contre les forces de l'ordre ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent (sans sommation)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● L'ACAT n'a pas connaissance des règles précises indiquant une éventuelle distance minimale à respecter pour en faire usage, ni de la pression de l'eau ainsi projetée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● En cas de températures très faibles, risques d'hypothermie et d'engelures</li> <li>● Peut provoquer des chutes et donc de graves blessures</li> <li>● Projection d'objets qui deviennent des projectiles</li> <li>● Risque de blessures par la pression du jet d'eau s'il est dirigé à courte distance</li> <li>● Lésions oculaires si projection au visage</li> <li>● L'utilisation de canons à eau avec des marqueurs peut avoir des conséquences judiciaires injustifiées : les produits de marquage sont projetés de façon indiscriminée et peuvent toucher des personnes se trouvant à proximité</li> <li>● D'éventuels additifs utilisés peuvent avoir des conséquences sur la santé des personnes touchées</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Maîtriser une personne</li> <li>● « <i>Induire l'obéissance par la douleur</i> » (Fondation Omega)</li> <li>● Maintenir un individu à distance</li> <li>● Faciliter son menotage</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>● Contusions</li> <li>● Fractures</li> <li>● Blessures graves au niveau des organes internes</li> <li>● Lésions cérébrales</li> <li>● Décès possible en cas de coup porté avec force au niveau de la tête ou toute autre zone sensible</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Neutraliser à distance un individu dangereux pour lui-même ou pour autrui</li> <li>● Mettre fin à des violences ou voies de fait à l'encontre des forces de l'ordre ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent (sans sommation)</li> <li>● Légitime défense des personnes et des biens</li> <li>● En état de nécessité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Doctrine d'emploi similaire pour les policiers et les gendarmes, à une exception près**</li> <li>● Les agents doivent éviter de tirer sur les personnes vulnérables ou de viser la tête et le torse ; les membres supérieurs et inférieurs doivent être privilégiés</li> <li>● Les agents doivent s'assurer que des tiers sont hors d'atteinte</li> <li>● Après emploi, les agents doivent s'assurer de la santé de la personne et la garder sous surveillance</li> <li>● Chaque usage de l'arme doit faire l'objet d'un compte-rendu précis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● La gravité des blessures varie selon plusieurs facteurs (distance de tir, vitesse et poids du projectile, surface d'impact, zone corporelle touchée)</li> <li>● Possibles blessures internes et contusions pulmonaires sévères pouvant entraîner le décès sans qu'il y ait de blessure superficielle pénétrante</li> <li>● Lésions oculaires irréversibles (perte totale ou partielle de la vue ou d'un oeil)</li> <li>● Traumatismes crâniens</li> <li>● Fractures</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dispersion d'un attroupement</li> <li>● Mettre fin à des violences et voies de fait à l'encontre des forces de l'ordre ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent (sans sommation)</li> <li>● Légitime défense des personnes et des biens</li> <li>● En état de nécessité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Doctrine d'emploi similaire pour les policiers et les gendarmes, à une exception près**</li> <li>● Lancer prohibé envers le conducteur d'un véhicule en mouvement</li> <li>● Tirs tendus interdits</li> <li>● Ne peut être utilisé avec les grenades de désencerclement</li> <li>● Chaque usage de l'arme doit faire l'objet d'un compte-rendu précis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Risques principalement liés aux éventuelles utilisations non conformes, notamment tir tendu</li> <li>● Blessures graves à la tête</li> <li>● Blessures graves aux membres ou au thorax</li> <li>● Risque léthal selon la munition utilisée</li> </ul>

	<p><b>Grenades lacrymogènes instantannées (GLI-F4)</b></p>	<p><b>Armes de première catégorie (A2) dans le CSI*</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grenade à effet de souffle d'un calibre de 56 mm d'une portée de 200 m</li> <li>• Contient une substance explosive (26 g de TNT et 4 g d'hexocire)</li> <li>• Produit une forte détonation en libérant un nuage de gaz lacrymogène (gaz CS)</li> <li>• Détonation de 160 dB à 10 m</li> <li>• Aucun éclat n'est émis lors de la détonation selon le fabricant ; information infirmée par l'IRCGN</li> </ul>
	<p><b>Grenades assourdissantes et lacrymogènes (GM2L)</b></p>	<p><b>Armes de première catégorie (A2) dans le CSI*</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grenade à effet de souffle de calibre 56 mm</li> <li>• Module pyrotechnique qui produit un double effet : lacrymogène (gaz CS) et assourdissant (160 dB à 10 m)</li> <li>• L'explosion ne génère aucun éclat à l'explosion selon le fabricant</li> </ul>
	<p><b>Grenades à main de désencerclement (GMD)</b></p> <p>(aussi appelées « dispositif balistique de désencerclement » (DBD) ou « dispositif manuel de protection » (DMP))</p>	<p><b>Armes de première catégorie (A2) dans le CSI*</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grenade à effet de souffle</li> <li>• Munie d'un bouchon allumeur de retard de 1,5 seconde</li> <li>• Provoque une forte détonation et projette 18 plots en caoutchouc de 9,3 g qui se dispersent dans toutes les directions</li> <li>• Vitesse de 126,5 mètres/seconde</li> <li>• Effet sonore entre 145 et 165 dB</li> </ul>

\* Armes considérées comme du matériel de guerre, interdites à l'acquisition et à la détention

\*\* Seuls les militaires de la gendarmerie en service de protection au sein d'une zone de défense hautement sensible peuvent également faire usage de cette arme, en application de l'article L4123-12 du code de la défense.

<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dispersion d'un attroupement (après sommations)</li> <li>● Mettre fin à des violences et voies de fait à l'encontre des forces de l'ordre ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent (sans sommation)</li> <li>● Légitime défense des personnes et des biens</li> <li>● En état de nécessité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Doctrine d'emploi similaire pour les policiers et les gendarmes, à une exception près**</li> <li>● L'utilisation doit se faire en binôme (un lanceur et un superviseur)</li> <li>● Lancer à la main : en la faisant rouler au sol, en courbe ou par détente du bras fléchi</li> <li>● Avec un lanceur : tirs tendus interdits, interdiction des jets ou tirs dans des locaux de faible capacité</li> <li>● Après un tir, les agents doivent s'assurer de l'état de santé de la personne visée et la garder sous surveillance permanente</li> <li>● Chaque usage de l'arme doit faire l'objet d'un compte-rendu précis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Plusieurs blessures graves recensées ayant entraîné une amputation partielle ou totale d'un membre</li> <li>● Lésions irréversibles de l'ouïe</li> <li>● Risque de blessures graves à la tête ou au visage à cause des éclats transfixiants</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dispersion d'un attroupement (après sommations)</li> <li>● Mettre fin à des violences et voies de fait à l'encontre des forces de l'ordre ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent (sans sommation)</li> <li>● Légitime défense des personnes et des biens</li> <li>● En état de nécessité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Doctrine d'emploi similaire pour les policiers et les gendarmes, à une exception près**</li> <li>● L'utilisation doit se faire en binôme (un lanceur et un superviseur)</li> <li>● Lancer à la main : en la faisant rouler au sol, en courbe ou par détente du bras fléchi</li> <li>● Avec un lanceur : tirs tendus interdits, interdiction des jets ou tirs dans des locaux de faible capacité</li> <li>● Après un tir, les agents doivent s'assurer de l'état de santé de la personne visée et la garder sous surveillance permanente</li> <li>● Chaque usage de l'arme doit faire l'objet d'un compte-rendu précis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Plusieurs blessures graves recensées ayant entraîné une amputation partielle ou totale d'un membre</li> <li>● Lésions irréversibles de l'ouïe</li> <li>● Risque de blessures graves à la tête ou au visage à cause des éclats transfixiants</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Lorsque les forces de l'ordre veulent se dégager d'une situation d'encerclement</li> <li>● Dispersion d'un attroupement</li> <li>● Mettre fin à des violences et voies de fait à l'encontre des forces de l'ordre ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent (sans sommation)</li> <li>● Légitime défense des personnes et des biens</li> <li>● En état de nécessité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Doctrine d'emploi similaire pour les policiers et les gendarmes, à une exception près**</li> <li>● Elle doit toujours être lancée au ras du sol et ne peut pas être utilisée avec un lanceur</li> <li>● L'utilisation en milieu fermé est limitée à des conditions particulières</li> <li>● Les agents doivent prendre en compte les risques pour les personnes se trouvant à proximité</li> <li>● Après utilisation, les agents doivent s'assurer de l'état de santé des personnes touchées et les garder sous surveillance</li> <li>● Chaque usage de l'arme doit faire l'objet d'un compte-rendu précis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Plusieurs blessures graves recensées après réception des projectiles au visage (perte totale ou partielle de l'usage d'un oeil)</li> <li>● Les galets et résidus métalliques projetés peuvent entailler profondément la peau et engendrer des blessures graves, voire irréversibles (section de ligaments et de nerfs, notamment)</li> <li>● Lésions irréversibles de l'ouïe</li> </ul>

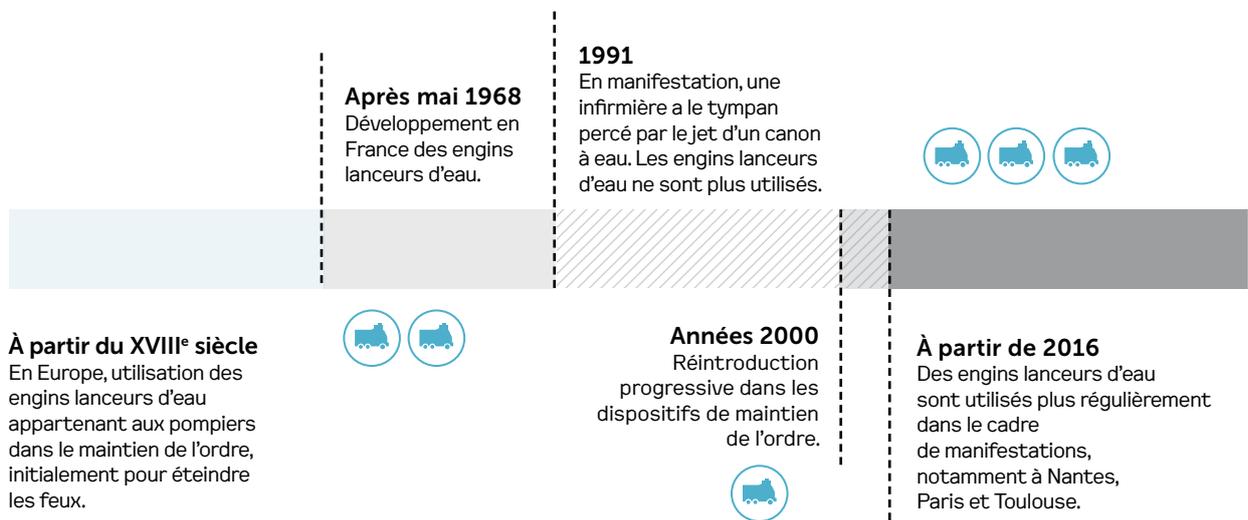
## LES ARMES EN DÉBAT

Plusieurs armes présentées dans le tableau ci-dessus, ainsi que leurs modalités d'utilisation, ont fait l'objet de débats ces dernières années et notamment à la suite de la gestion des manifestations des Gilets jaunes. Pour plus d'informations sur les armes, voir annexes (pp. 171-185).



### Les engins lanceurs d'eau

De manière générale, les engins lanceurs d'eau ne permettent pas une action ciblée et touchent indifféremment les personnes présentes, indépendamment de leur comportement ou de leur participation à la manifestation. Les engins lanceurs d'eau ne sont pas sans danger. Si le jet arrive au niveau du visage, des lésions oculaires graves peuvent notamment intervenir. En Allemagne, en 2010, un manifestant a eu les deux yeux crevés après avoir été touché au visage par le jet d'un canon à eau réglé à la puissance maximale.



### Les gaz et grenades lacrymogènes

Le gaz lacrymogène est l'arme la plus utilisée dans le maintien de l'ordre. Les forces de l'ordre françaises utilisent du chlorobenzylidène malononitrile (CS).

Il peut être utilisé sous forme d'aérosol ou de grenades, projetées ou non à l'aide d'un lanceur. D'un diamètre de 56 mm ou de 40 mm, les grenades contiennent un nombre différent de capsules actives et une quantité de poudre CS qui varie. Par ailleurs, le gaz peut être également mélangé à d'autres produits permettant de laisser une trace semi-permanente sur la personne, afin de permettre une identification ultérieure par les forces de l'ordre.

Son utilisation suscite des interrogations dans la mesure où cette arme vise la foule de manière indiscriminée, sans distinguer les auteurs de troubles des manifestants pacifiques, des passants ou riverains ; pas plus que les personnes en bonne santé de celles à la santé défaillante ou fragile. Par ailleurs, les gaz lacrymogènes ne sont pas sans danger et peuvent donc avoir des conséquences aggravées lorsqu'ils atteignent des personnes vulnérables.

« Son usage présente des dangers pour la santé et ne peut être banalisé. »

DÉFENSEUR DES DROITS, 2017<sup>39</sup>

39. Défenseur des droits, *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, décembre 2017, p. 31.

Le gaz « peut causer une nécrose des tissus dans les voies respiratoires ou dans l'appareil digestif, des œdèmes pulmonaires ou des hémorragies internes », selon la CEDH<sup>40</sup>.

De son côté, l'institut national de santé publique du Québec ajoute que « plusieurs cas du syndrome d'irritation des bronches (*Reactive airway disease Syndrome*) ont été rapportés chez des individus auparavant en bonne santé, à la suite d'une exposition au CS. La toux et la dégradation de la fonction respiratoire engendrées par une exposition au CS peuvent se prolonger pendant plusieurs mois. »

La composition des grenades lacrymogènes a également fait débat à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes, de nombreuses personnes dénonçant des effets plus puissants qu'auparavant de cette arme. Si les autorités ont indiqué que la composition des grenades n'avait pas évolué, il est fort probable que l'utilisation de lanceurs multi-coups soit en cause, par la possibilité de lancer plusieurs grenades sur un court intervalle et donc avec des effets plus puissants. Une utilisation massive de ces grenades a en effet été observée pendant cette période. Par ailleurs, l'exposition répétée de certaines personnes à ces gaz lors de manifestations successives pourrait expliquer une plus grande intolérance aux effets provoqués par ceux-ci.

*« Le tir direct et tendu d'une grenade lacrymogène au moyen d'un lanceur ne saurait être considéré comme une action policière adéquate, dans la mesure où un tel tir peut causer des blessures graves, voire mortelles, alors que le tir en cloche constitue en général le mode adéquat, dans la mesure où il évite que les personnes soient blessées ou tuées en cas d'impact. »*

CEDH, 2013<sup>41</sup>

Les forces de l'ordre ont également à leur disposition des grenades à effet de souffle : grenades de désencerclement, grenade GM2L et, jusqu'à janvier 2020, les grenades GLI-F4. Le ministre de l'Intérieur a en effet décidé de retirer cette dernière grenade des armes en dotation : « Il faut prendre des décisions, et j'en prends une immédiatement : ces grenades explosives dites GLI-F4 qui ont comme défaut de contenir de l'explosif, qui ne servent aux policiers que dans les cas les plus graves, j'ai pris cette décision de les retirer, pour anticiper les conclusions que nous allons rendre dans le cadre du nouveau schéma national de gestion de l'ordre public », déclarait-il alors<sup>42</sup>. Immédiatement, l'ACAT dénonçait un effet d'annonce : le ministre s'est gardé de préciser que cette arme arrivait en rupture de stock, à la suite de la décision de son fabricant de ne plus en produire<sup>43</sup>. Il a également omis d'indiquer qu'une grenade, aux effets tout aussi préoccupants, était déjà utilisée par les forces de l'ordre : la GM2L, également produite par l'entreprise Alsetex.

Cette nouvelle grenade, déployée depuis 2018, a aussi un effet lacrymogène et assourdissant, mais ne contient pas de TNT. Elle détone à l'aide d'un composé pyrotechnique dont la composition exacte n'a pas été rendue publique. Selon les termes du ministère de l'Intérieur, les effets de la GLI-F4 et de la grenade GM2L sont quasiment similaires. Par ailleurs, si le fabricant soutient que les matériaux employés permettent de ne gérer aucun éclat lors de son fonctionnement, l'ACAT rappelle qu'une telle affirmation était soutenue pour la grenade GLI-F4 et a été contestée par une expertise de l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN). Des premiers témoignages semblent d'ailleurs indiquer que des éclats ont bien été à l'origine de blessures.

La France est le seul pays européen à utiliser des munitions explosives lors d'opérations de maintien de l'ordre, alors même qu'elles peuvent provoquer de graves blessures.

# 8 000

grenades lacrymogènes utilisées en 10 jours dans le cadre du démantèlement de la ZAD de Notre-Dame-des-Landes

Source : *Reporterre*, « Les gendarmes ont déversé une quantité record de grenades sur la ZAF de Notre-Dame-des-Landes », 30 avril 2018.

# 10 000

grenades tirées par les CRS le 1<sup>er</sup> décembre 2018, dont près de 8 000 grenades lacrymogènes

Source : *Le Parisien*, « Gilets jaunes : près de 10 000 grenades lancées samedi par les CRS à Paris », 2 décembre 2018.

40. CEDH, *Abdullah Yasa et autres contre Turquie*, n°44827/08, 16 juillet 2013, §30.

41. CEDH, *Abdullah Yasa et autres contre Turquie*, n°44827/08, 16 juillet 2013, §48.

42. *Le Monde*, « Maintien de l'ordre : la grenade lacrymogène GLI-F4 interdite par Christophe Castaner », 27 janvier 2020.

43. Dans le cadre d'un contentieux devant le Conseil d'État visant à obtenir l'interdiction de la grenade GLI-F4 en mai 2019, le ministère de l'Intérieur indiquait que le stock de grenades serait épuisé au cours du dernier trimestre de l'année 2019.

## 71

personnes grièvement blessées, au moins, par un tir de LBD entre 2000 et 2019, selon le recensement de l'ACAT\*

## 48

d'entre elles ont été éborgnées ou ont perdu tout ou partie de l'usage d'un oeil\*

\* Il s'agit d'un décompte réalisé à partir d'une analyse de la documentation sur le sujet (rapports, articles de presse, décisions de justice, etc.). Ce bilan ne prétend pas à l'exhaustivité.

*« J'insiste sur la gravité de ces blessures par explosion. Les débris pénètrent profondément dans les chairs, risquant de léser les artères, les nerfs et les organes vitaux. Nous avons retiré des débris de 0,5 à 1 cm de diamètre, d'aspects métalliques ou plastiques, très rigides et coupants. D'autres, très profondément enfouis, ont été laissés en place et nécessiteront des soins ultérieurs. Impossible de prévoir les lésions secondaires. »*

DOCTEUR STÉPHANIE LÉVÊQUE, MÉDECIN QUI A SOIGNÉ DE NOMBREUX BLESSÉS À NOTRE-DAME-DES-LANDES EN NOVEMBRE 2012, DANS UNE LETTRE ADRESSÉE AU PRÉFET DE LOIRE-ATLANTIQUE LE 26 NOVEMBRE 2012

Le 24 novembre 2018, **Gabriel Pontonnier**, 21 ans, a eu la main arrachée par une grenade GLI-F4 alors qu'il quittait une manifestation de Gilets jaunes près des Champs-Élysées à Paris. Il ne présentait alors aucun danger et se trouvait, avec ses proches, dans un endroit relativement calme. Au regard des blessures, il semble que Gabriel ait tendu le bras dans un geste de protection. Il ressort également de l'enquête que les sommations réglementaires n'ont pas été faites. Dans le rapport de l'IGPN révélé par *Mediapart*, il apparaît que le commandant ayant procédé au tir a indiqué ne pas avoir vu l'endroit où la grenade était tombée ni si quelqu'un avait été blessé. La plainte de Gabriel Pontonnier a été classée sans suite par le parquet de Paris. Il a indiqué vouloir porter plainte auprès d'un juge d'instruction pour relancer l'enquête<sup>44</sup>.

## RECOMMANDATIONS

L'ACAT recommande :

- que la formation des agents des forces de l'ordre au maniement des armes létales ou non soit renforcée. Cette formation, régulièrement actualisée, doit porter également sur les conséquences de leur usage ;
- d'interdire l'utilisation des LBD en toutes circonstances et procéder au retrait des armes en dotation ;
- la suspension de l'utilisation des grenades GM2L et des grenades de désencerclement dans l'attente d'un examen complet et indépendant de ces armes. Elle demande aussi qu'une réflexion soit engagée sur l'utilisation de celles-ci dans des dispositifs de maintien de l'ordre ;
- de limiter l'emploi des gaz lacrymogènes aux cas où c'est absolument nécessaire. Elle demande également une étude d'impact de leur utilisation à grande échelle sur la santé des manifestants et des forces de l'ordre ;
- de limiter l'emploi des engins lanceurs d'eau aux cas où c'est absolument nécessaire. Elle demande également à ce que la doctrine d'emploi de ces engins soit publiée.

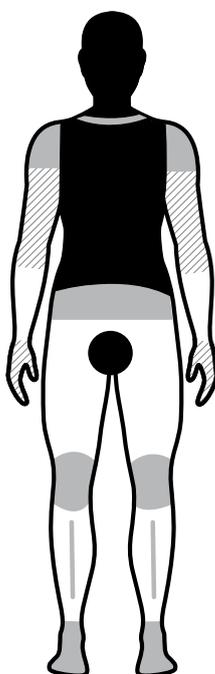
44. *Mediapart*, « Mains arrachées : malgré l'identification du policier, le parquet de Paris classe sans suite », 13 décembre 2019.



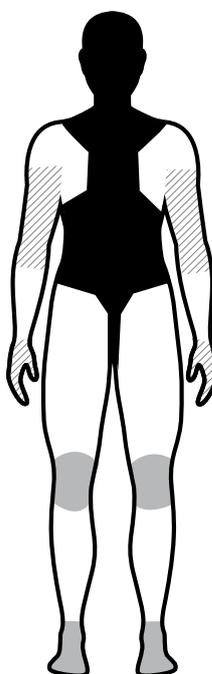
### Les lanceurs de balles de défense (LBD)

Le choc de l'impact provoqué par le tir d'un LBD peut être à l'origine d'un traumatisme important, comme en témoigne Pierre Douillard-Lefevre, 17 ans, blessé en 2007 : « *J'ai senti un énorme choc dans mon visage. Mais au début, comme une douleur au-delà de la douleur, je n'ai pas vraiment eu mal. (...) La douleur est venue plus tard, à l'hôpital. Je vomissais du sang. Pendant plusieurs jours, j'ai eu la moitié de la tête bleue, gonflée, et j'ai gardé l'œil rouge vif pendant plusieurs mois. J'ai eu peut-être de la chance dans mon malheur, car la balle a tapé dans l'os. J'ai eu des microfractures, la balle a ricoché sur l'os. Dans un sens, c'est mon crâne qui a absorbé le choc, sinon j'aurais perdu mon œil en plus de la vue*<sup>45</sup>. »

ZONE ANTÉRIEURE



ZONE POSTÉRIEURE



 Traumatisme faible et de force non mortelle, n'entraînant pas à priori de séquelles permanentes.

 Traumatisme modéré, à priori non mortel, mais pouvant entraîner des blessures importantes et le plus souvent permanentes.

 Le torse, la tête et les parties génitales. Le niveau de traumatisme est élevé, le degré de force est mortel. « *Les traumatismes survenant dans la zone rouge [noire sur le schéma, ndlr] sont susceptibles de causer un état d'inconscience, une blessure sérieuse à l'organisme ou la mort. Les séquelles tendent à être plus permanentes que temporaires* », précise le rapport de l'école nationale de police du Québec.

Source schéma : Centre de recherche et de développement stratégique, *Actualisation de l'étude sur les armes intermédiaires d'impact à projectiles*, 29 septembre 2017, p. 53

45. *Mediapart*, « Tir de Flashball : Pierre et Joachim, gravement blessés, détaillent la violence policière », 5 mars 2012.

## **PARTIE II : ÉVOLUTIONS RÉCENTES DES PRATIQUES DE MAINTIEN DE L'ORDRE**

Le recours important à des forces non spécialisées et à des armes de force intermédiaire, le nombre élevé de personnes blessées ou encore la hausse et la cristallisation des tensions entre manifestants et forces de l'ordre témoignent d'un maintien de l'ordre qui dysfonctionne et échoue parfois à remplir sa mission première : garantir un exercice optimal des libertés publiques.

## L'ÉPREUVE DE LA TRANSFORMATION DES MOUVEMENTS SOCIAUX REVENDICATIFS

Les manifestations, et avec elles les opérations de maintien de l'ordre, ont évolué au fil des décennies. Après une période d'institutionnalisation progressive, qui s'est globalement traduite par une réduction de la conflictualité et de la violence, la recomposition plus récente des mouvements de protestation défie la mise en œuvre de la doctrine traditionnelle du maintien de l'ordre. Pour autant, le sentiment d'une explosion de la violence manifestante ne résiste pas à l'examen historique.

### DES MANIFESTANTS QUI NE SONT PAS NÉCESSAIREMENT PLUS VIOLENTS

L'argument selon lequel les manifestants français seraient plus violents qu'auparavant, ainsi que dans les autres pays européens, est souvent avancé par les autorités pour justifier la nécessité de recourir à des stratégies et armements de plus en plus offensifs, mais également pour argumenter l'inapplicabilité des expériences étrangères en France.

Si le sentiment d'un accroissement de la violence des manifestants par les forces de l'ordre est sans doute réel, les travaux de recherches tendent en réalité à démontrer que la France a connu par le passé des épisodes au moins aussi violentes, voire plus, que ceux observés récemment, et ce alors que les forces de l'ordre étaient moins bien équipées. Cédric Moreau de Bellaing, sociologue, explique : « *En ce qui concerne le caractère plus violent des manifestants auxquels font face les forces de l'ordre, d'un point de vue sociologique, cela reste à voir : la violence des grandes manifestations de 1947-1948, de celles – des viticulteurs – de 1950 ou de celle – de Creys-Malville – de 1977, n'avait rien à envier à la violence des manifestations d'aujourd'hui*<sup>1</sup>. » Au contraire, on note de manière structurelle un faible niveau de violence dans les manifestations en Europe continentale, même si « *la violence demeure un horizon possible dans toute action collective* », rappellent Olivier Fillieule et Danielle Tartakowsky<sup>2</sup>.

L'épisode des manifestations de Mai 1968 est également souvent idéalisé : « *Des gens brûlaient des voitures dans le Quartier latin. Les policiers n'étaient pas du tout équipés. C'était l'été mais ils avaient leur vareuse, pas pour se protéger de la pluie mais pour se protéger des coups. On voit bien que par rapport à l'équipement qu'ils ont maintenant (« Robocop »), c'est autre chose* », rappelle le sociologue Christian Mouhanna. Par ailleurs, en Mai 1968 déjà, face aux manifestants jugés – pour certains à tort – révolutionnaires, « *on observe une radicalisation de la riposte des forces de l'ordre dans un nombre important de confrontations qui se succèdent tout au long de ce fameux printemps de Paris*<sup>3</sup> », selon Patrick Bruneteaux.

Les épisodes violents sont également nombreux dans les années 1970, une époque pendant laquelle « *le monopole d'État de la violence est sérieusement disputé*, rappelle David Dufresne. *C'est l'époque des vandales, des bouteilles incendiaires, des mises à sac de banques, d'agences d'intérim ou de commerces de luxe*<sup>4</sup>. » C'est aussi l'époque des manifestations des viticulteurs et des sidérurgistes, des mouvements autonomes ou encore de l'apparition des revendications écologistes. C'est également à cette époque que la police est confrontée à un phénomène considéré comme nouveau, celui des violences urbaines.

Par ailleurs, la violence de certains manifestants doit aussi être examinée en regard de l'équipement des forces de l'ordre qui a été sensiblement renforcé et qui donc les protège mieux des violences dont elles peuvent faire l'objet. À cet égard, le sociologue Fabien Jobard estimait dès décembre 2018 que le bilan des manifestations des Gilets jaunes, en termes de blessés, « *[dépassait] tout ce que l'on a pu connaître en métropole depuis Mai 68, lorsque le niveau de violence et l'armement des manifestants étaient autrement plus élevés, et le niveau de protection des policiers, au regard de ce qu'il est aujourd'hui, tout simplement ridicule*<sup>5</sup> ».

1. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 209 ; Cédric Moreau de Bellaing, « Intolérance à la violence et hausse de la violence sont liées », *Le Monde*, 20 septembre 2019.

2. O. Fillieule et D. Tartakowsky, *La manifestation*, 2013, p. 89.

3. P. Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, mars 1996, p. 199.

4. D. Dufresne, *Maintien de l'ordre, une histoire à la française*, 22 mars 2019.

5. *Le Monde*, « Face aux "gilets jaunes", l'action répressive est d'une ampleur considérable », 20 décembre 2018.

## UNE VIOLENCE QUI NE DATE PAS D'AUJOURD'HUI

« Les grévistes n'employèrent pas les armes (mais) des moyens autres : matraques, tuyaux de plomb, clous pour crevaison, boulons sciés lancés à la fronde, briques et pierres, engins explosifs constitués par des bouteilles enveloppées de papier [...], bouteilles remplies d'un liquide susceptible d'occasionner de graves blessures. »

OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE L'ORDRE À LILLE EN 1947<sup>1</sup>

« Nous sommes harcelés par des éléments débouchant des rues latérales, ceux-ci sont très agressifs, très mobiles, utilisent parfaitement le terrain, et paraissent organisés et encadrés. [...] Les manifestants vers 23h50 amènent un compresseur pour dépaver la rue. Nous chargeons aussitôt et nous les dispersons. Ils se regroupent derrière la barricade de la rue Vendôme. Cette dernière, constituée par des tubes d'échafaudage entrecroisés, des pavés et des matériaux divers copieusement arrosés d'essence prélevée dans les véhicules en stationnement, flambe. Les flammes montent à hauteur du premier étage des immeubles. La chaleur est intense et il est impossible de progresser davantage. Je fais tirer au FLG [fusil lance-grenades] un grand nombre de grenades lacrymogènes pour créer une nappe d'une densité suffisante. Les manifestants reculent. Vers 24h nous sommes sur la barricade et vers 00h15 les pompiers demandés par mes soins éteignent le feu. Une vapeur dense, opaque, se produit alors, nous masquant les manifestants, lesquels très agressifs se rapprochent à nouveau, et au plus près, lancent des pavés au hasard sur la barricade. Un pompier est gravement atteint en pleine face et s'écroule, les ambulanciers l'emportent. Vers 0h20 la situation s'aggrave. Les pompiers sont repartis, la barricade est éteinte mais la carcasse métallique subsiste toujours et nous gêne. Les manifestants préparent des cocktails Molotov et nous les envoient. Ils pillent un magasin de sports, tentant de s'emparer de piolets et de masses. »

LYON EN MAI 1968<sup>2</sup>

« Lorsque la CRS intervient pour dégager l'entrée de l'autoroute, elle est prise à partie par 150 manifestants sortis brusquement de la Faculté et qui se livrent à une véritable charge avec jets de très nombreux cocktails Molotov, cailloux, tirs de fronde. Les manifestants effectuent sans arrêt des raids rapides de plusieurs commandos qui attaquent de front mais aussi de flanc. [...] Les boucliers et visières de protection ont, comme à l'habitude, bien rempli leur office et très certainement évité à cette occasion des brûlures par cocktails Molotov dont certains contenaient de l'acide. »

ARCHIVES DE CRS DE 1973<sup>3</sup>

1. P. Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, mars 1996, p. 155.

2. L. Mathieu, « L'autre côté de la barricade : perceptions et pratiques policières en mai et juin 1968 » in *Revue historique*, 2003/1, p. 20.

3. P. Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, mars 1996, p. 206.

« À Béziers, dans la nuit du 26 au 27 mars [1975], les manifestants ont lancé sur les forces de l'ordre des bombes de fabrication artisanale provoquant des blessures sérieuses à onze gendarmes. Les engins utilisés sont des boules de pétanque bourrées d'explosif et de grenaille, avec un détonateur et une mèche lente pour la mise à feu [...] Ont été lancés également des morceaux de tuyau en caoutchouc de 20 cm de long (remplis de la même façon). »

ARCHIVES DE LA GENDARMERIE DE 1975<sup>4</sup>

« 4 février 1994. Edouard Balladur, Premier ministre, se rend à Rennes, en compagnie de la ministre de l'agriculture et de la pêche. Ils sont venus parler aménagement du territoire, quotas d'importation de poissons et mesures pour les marins-pêcheurs. Ces derniers ont débarqué de tous les ports de Bretagne ainsi que de Vendée, et même du Pays basque. [...] Des marins-pêcheurs lancent des pavés, des canettes de bière, de l'huile de vidange. Tout fait projectile : des billes, des boulons. Les CRS ripostent. C'est l'escalade. Les pêcheurs procèdent aux premiers tirs tendus de fusées lance-amarre et, même, de harpons. Des frondes sortent des blousons [...]. On dénombre près de soixante abribus et vitrines par terre. Dans la nuit, et dans la confusion, le parlement de Bretagne part en flammes. »

MANIFESTATION À RENNES, 1994<sup>5</sup>

---

4. P. Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, mars 1996, p. 233.

5. D. Dufresne, *Maintien de l'ordre*, 2013, pp. 203-204.

### Les déterminants de la violence manifestante

Olivier Fillieule et Danielle Tartakowsky identifient trois niveaux de déterminants possibles de la survenance de la violence.

- Le premier niveau est structurel. L'apparition de violences est liée à plusieurs phénomènes : l'existence de moyens d'expression autres que la violence, la possibilité d'alliance entre contestataires, l'état du droit et de la pratique en matière de qualification et gestion usuelle de l'action contestataire, le degré de légitimité des revendications.
- Le deuxième niveau est celui des interactions qui se distinguent en trois variables. La première est culturelle et correspond à la manière dont chaque groupe (policiers et manifestants) perçoit la société et les identités propres à l'autre groupe. Selon les deux chercheurs, « *plus les groupes ont des perceptions différenciées de la légitimité des situations, plus les chances d'apparition d'incidents s'accroissent* ». La deuxième variable est contextuelle, en fonction des expériences précédentes – c'est-à-dire survenues lors de précédentes manifestations – et des connaissances des groupes. Côté manifestant, les interactions précédentes avec les forces de l'ordre affectent la perception du travail policier, que l'agent soit considéré comme impartial ou au contraire comme un ennemi. Le troisième et dernier niveau est conjoncturel, les acteurs adaptant leurs stratégies à leurs impératifs du moment, par exemple la survenance prochaine d'élections qui peut avoir pour effet d'adoucir les consignes données aux forces de l'ordre vis-à-vis des manifestants.
- Enfin, en troisième lieu, l'apparition de violences dépend de facteurs morphologiques, c'est-à-dire de la situation dans l'espace et dans le temps de la manifestation : configuration des lieux, qualité du renseignement policier, perception du dispositif policier, etc.

## DE PLUS EN PLUS DE « CASSEURS » ?

### Un qualificatif de « casseur » utilisé de manière récurrente

*« À supposer que des agents provocateurs infiltrent une réunion par ailleurs pacifique, les autorités devraient prendre des mesures appropriées pour extraire les intéressés plutôt que dissoudre la réunion ou la déclarer illégale. »*

LIGNES DIRECTRICES DE L'OSCE<sup>6</sup>

Le terme de « casseur » est largement utilisé à l'occasion des manifestations où s'exercent de la violence, contre les forces de l'ordre ou les biens. Le terme de « casseur » avait été très utilisé après Mai 68, en témoigne la loi du 8 juin 1970, dite « loi anti-casseurs ». « *Catégorie normative tout autant que descriptive, la notion de « casseurs » a pour vertu principale, pour ceux qui l'emploient, de qualifier et, dans le même mouvement, de disqualifier des comportements ayant pour caractéristiques de se dérouler à l'occasion de démonstrations de rue et de s'inscrire dans une économie de la violence physique<sup>7</sup>* », explique Cédric Moreau de Bellaing.

Traditionnellement, le qualificatif de « casseur » est surtout employé pour désigner les personnes considérées comme appartenant à l'extrême-gauche et aux jeunes présentés comme issus des quartiers populaires. À l'instar du discours politique encadrant la manifestation, force est de constater que l'emploi du terme « casseur » n'est en pratique pas uniquement lié à l'existence de dégradations ou de violences dans ou en marge d'un cortège. En effet, comme l'explique le sociologue Cédric Moreau de Bellaing, « *si cette dénomination ne tenait en effet qu'à la destruction de biens à l'occasion de moments de protestation collective, elle devrait alors aussi être employée à l'occasion des manifestations violentes de pompiers, de viticulteurs ou encore de certains ouvriers, comme le cas exemplaire de Continental. Ce n'est pourtant que très rarement le cas, le qualificatif de casseur étant réservé à des groupes sociaux spécifiques<sup>8</sup>* ». L'utilisation de ce terme permet ainsi de dépolitiser l'action des

6. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>e</sup> édition)*, 9 juillet 2010, p. 80.

7. C. Moreau de Bellaing, « Casse, politique et représentation dans la France contemporaine », in *Droit et cultures*, 58/2009, pp. 199-221.

8. C. Moreau de Bellaing, « Casse, politique et représentation dans la France contemporaine », in *Droit et cultures*, 58/2009, pp. 199-221.

manifestants, concentrant l'attention sur des dégâts matériels et non sur les revendications qui sont portées. À titre d'exemple, à l'occasion de manifestations contre la loi travail<sup>9</sup> en 2016, des vitres de l'hôpital Necker pour les enfants malades à Paris avaient été brisées. Le gouvernement avait alors mis en cause les syndicats et leur attitude prétendument ambiguë à l'égard des « casseurs ». En réalité, ces dégradations étaient le fait d'un manifestant isolé.

### **Le black bloc**

À l'origine, le terme « *black bloc* » désignait des groupes d'autonomes à Berlin-Ouest dans les années 1980, s'habillant en noir et se masquant le visage pour s'opposer à l'expulsion des squats qu'ils occupaient. Des *black blocs* sont ensuite apparus plus régulièrement à l'occasion de contre-sommets internationaux, en particulier à Seattle en 1999. Définie par le politiste québécois Francis Dupuis-Déri comme « *une forme d'action collective, une tactique très typée* », « *elle consiste pour ces manifestants à manœuvrer groupés de sorte à prendre l'apparence d'un bloc au milieu duquel chacun préserve son anonymat, le port d'habits noirs de pied en cap et d'un masque parachevant l'anonymat de la posture*<sup>10</sup> ». Les *black blocs* sont éphémères, leur composition évoluant au gré des rassemblements, selon une organisation horizontale, sans chef. Dans leurs actions, qui visent à contester les institutions et le capitalisme, ils ciblent principalement les bâtiments représentant l'État, les grandes sociétés commerciales (banques, assurances) ou les panneaux publicitaires.

Le chercheur Sebastian Roché attire aussi l'attention sur le choix des mots utilisés, notamment à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes : « *Ce qui est sûr, c'est qu'il faut faire attention au vocabulaire qu'on utilise. Il faut rappeler qu'aucun manifestant n'a tué de policier pendant ces manifestations des Gilets jaunes. On ne peut parler d'ultra-violence. Si on appelle ultra-violence des gens qui ne tuent personne, comment appeler des gens qui tuent ?* »

### **Lutter contre les « casseurs » au détriment de la liberté de manifester ?**

En juin 2018, après les manifestations du 1<sup>er</sup> mai, des sénateurs du groupe Les Républicains ont déposé une proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, reprenant notamment le principe d'une responsabilité civile collective. Elle visait également, parmi d'autres mesures, à constituer un fichier des personnes interdites de manifester et la création d'un délit de dissimulation du visage pendant une manifestation. Adoptée par le Sénat en première lecture, cette proposition de loi est revenue sur le devant de la scène lorsqu'en janvier 2019 Edouard Philippe, Premier ministre, a indiqué vouloir accélérer son examen. Malgré de nombreuses alertes sur le caractère liberticide de cette loi, elle a été adoptée le 10 avril 2019<sup>11</sup>.

Le Conseil constitutionnel a cependant retoqué l'article permettant à l'autorité administrative d'interdire à une personne de participer à une manifestation et, dans certains cas, de prendre part à toute manifestation, où qu'elle ait lieu, pendant une durée d'un mois. Le délit de dissimulation du visage sans motif légitime « *au sein ou aux abords d'une manifestation sur la voie publique* » a été créé et est passible d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Les peines d'interdiction de participer à une manifestation sont élargies, notamment dans le cadre d'un contrôle judiciaire<sup>12</sup>. Enfin, l'article 9 de cette nouvelle loi permet désormais à l'autorité préfectorale de mener une action contre les auteurs de dégradations à l'occasion d'attroupements ou de rassemblements, armés ou non, lorsque l'État aura été reconnu civilement responsable des dégâts et dommages commis contre des personnes ou des biens. Cela signifie que l'État pourra demander aux personnes responsables des dommages d'assumer ces frais. La mise en œuvre de ce principe dans le cadre de la loi « anti-casseurs » de 1970 (voir encadré p. 57) s'était rapidement trouvée en contradiction avec des principes fondamentaux du droit français, en plus de prouver son inefficacité.

L'ONU rappelle toutefois que « *les organisateurs d'une réunion devraient faire des efforts raisonnables pour respecter la loi et encourager le déroulement pacifique du rassemblement, mais ils ne devraient pas être tenus pour responsables du comportement illicite d'autrui. Le contraire constituerait une violation du principe de responsabilité individuelle, affaiblirait la confiance et la coopération entre les organisateurs, les participants et les autorités, et découragerait les organisateurs potentiels de réunions d'exercer leurs droits*<sup>13</sup>. »

9. Manifestations au printemps 2016 contre le projet de loi relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite également « loi travail » ou « loi El Khomri » du nom de la ministre du travail ayant porté ce projet.

10. F. Dupuis-Déri, *Les black blocs : la liberté et l'égalité se manifestent*, 3<sup>e</sup> édition, p. 13.

11. Loi n°2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.

12. Il s'agit de l'ensemble des obligations imposées à une personne dans l'attente de son jugement par un tribunal.

13. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §26.

### La loi « anti-casseurs » de 1970

Après les manifestations de Mai 68, une loi tendant à réprimer certaines formes de la nouvelle délinquance, rapidement appelée « loi anti-casseurs » dans les médias, est adoptée le 8 juin 1970. Parmi les mesures prévues par ce texte : le renforcement des contraintes d'organisation des manifestations et l'instauration d'un régime de responsabilité pénale collective pour poursuivre une personne participant à une manifestation illégale ou donnant lieu à des violences, y compris lorsque les personnes n'avaient pas pris part à celles-ci. Ces dispositions furent largement utilisées mais la loi a été abrogée en novembre 1981 après l'arrivée de François Mitterrand au pouvoir. Ses promoteurs eux-mêmes ont dû admettre qu'elle n'avait pas réussi à réduire le nombre d'affrontements en marge des manifestations. Son caractère liberticide s'était en revanche confirmé dans la pratique.

## TRANSFORMATIONS DES MANIFESTATIONS REVENDICATIVES

### Des transformations continues

La manifestation, en tant que forme protestataire, est un « *rapport non contractuel* », rappellent Olivier Fillieule et Danielle Tartakowsky : « *Que l'un des acteurs s'avise de modifier unilatéralement les règles du jeu et elle peut se voir dénier son statut ou sa légitimité, quand l'un ou l'autre paraissait établi*<sup>14</sup>. » Or, ces règles du jeu évoluent en permanence, tant du côté des manifestants que des autorités. Se pose ainsi la question d'une revitalisation de la légitimité de la violence politique face à l'essoufflement, voire la disparition, des succès obtenus par la manifestation. En effet, pour l'historienne Danielle Tartakowsky, si les mobilisations de rue pendant les années 1980 et 1990 ont permis d'obtenir le recul du gouvernement, tel est rarement le cas à partir des années 2000 qui marquent en effet un tournant, notamment signifié par le « *c'est pas la rue qui gouverne* » en 2003 de Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre.

Olivier Fillieule et Danielle Tartakowsky notent plusieurs tendances globales quant à l'évolution des manifestations de rue : une hausse du nombre global de manifestations, l'accroissement de l'interpellation directe du politique, la multiplication des micro-mobilisations, le développement des modes d'action transnationaux et, de manière relative, une baisse des épisodes violents à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Cependant, les transformations des formes manifestantes sont toutefois peut-être moins marquées en France qu'ailleurs, le pays étant un pays « *saturé d'histoire (et de manifestations)* », ce qui rend « *l'émergence de nouvelles modalités d'action plus difficiles* », selon les chercheurs<sup>15</sup>.

Les transformations ne datent toutefois pas d'hier. « *Et ils ont fort à faire, les gendarmes. Face à eux, la CGT multiplie les actions coups de poing. Commandos sur le Tour de France en 1975, occupation des tours de Notre-Dame la même année, blocage de l'autoroute Paris-Bruxelles en 1976, puis du paquebot France : "Il fallait attaquer sur tous les fronts : sensibiliser l'opinion publique, les pouvoirs publics, et lutter contre le patronat soutenu par le gouvernement. Devant le silence des médias, on a commencé à faire des actions spectaculaires", expliquera l'un des participants syndicalistes. C'est la genèse, en quelque sorte, des raids et opérations en tous genres qui vont se multiplier dans les années à venir. Pour les tenants de l'ordre, c'est une nouvelle menace à laquelle il va falloir s'adapter et répondre* », rappelle David Dufresne dans son livre sur le maintien de l'ordre<sup>16</sup>.

### Des mobilisations qui évoluent avec leur époque

Tout d'abord, il faut faire le constat d'une évolution des acteurs des manifestations d'ordre revendicatif. L'analyse dans le temps montre en effet une extension à toutes les couches sociales de la pratique manifestante. Initialement plus ancrée dans la culture dite « de gauche », celle-ci s'est étendue à l'ensemble de l'échiquier politique et les études montrent une moindre détermination des caractéristiques professionnelles, religieuses ou encore d'âge et de sexe dans le recours à la protestation de rue. Les groupes manifestants sont par ailleurs souvent moins organisés, plus flous, parfois très peu nombreux. Cette transformation est notamment facilitée par le développement des moyens de communication, téléphones portables dans un premier temps et aujourd'hui réseaux sociaux, qui accélère la diffusion de l'information et des pratiques, y compris entre États. Ces outils sont au demeurant également utilisés par les forces de l'ordre pour s'adapter à ces transformations.

14. O. Fillieule et D. Tartakowsky, *La manifestation*, 2013, p. 22.

15. O. Fillieule et D. Tartakowsky, *La manifestation*, 2013, pp. 87-88.

16. D. Dufresne, *Maintien de l'ordre, une histoire à la française*, 22 mars 2019.

## LA LUTTE CONTRE LE HOOLIGANISME

Les mesures mises en œuvre pour lutter contre les violences dans les stades entre supporters de football (interdictions de déplacement, interdictions administratives de stade avec obligation de pointage) ont longtemps été déployées dans une relative indifférence.

Ces dispositifs ont également été l'occasion d'une coopération poussée entre États européens et ont initié la coopération croissante des services préfectoraux et des parquets. La mesure d'interdiction de stade a été créée en 2006, à la faveur d'une loi relative à la lutte contre le terrorisme et instaurant des mesures de sécurité<sup>1</sup>. Pour le magistrat Vincent Sizaire, ce dispositif a constitué, à plusieurs égards, « *le laboratoire de la répression administrative qui s'est déployée à l'occasion de la proclamation de l'état d'urgence* », et ce « *au risque d'un amoindrissement significatif de notre sûreté* ». La mesure d'interdiction des stades a été durcie, avec une durée maximale portée à la hausse à plusieurs reprises, « *sans autre justification que la volonté d'affichage du législateur* », estime le magistrat<sup>2</sup>.

À l'occasion de l'examen de la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations (voir p.56), il a été proposé que ces mesures soient étendues aux manifestations sur la voie publique afin de lutter contre les violences et dégradations. Ce fut le cas de la mesure d'interdiction individuelle de stade qui aurait pu être étendue aux manifestations. Après l'adoption de cette mesure par le Sénat en octobre 2018, l'association nationale des supporters indiquait observer « *avec inquiétude que le droit d'exception applicable aux supporters [menaçait] désormais d'autres catégories de citoyens* ». À cette occasion, l'association rappelait que ces mesures n'avaient jamais fait l'objet d'une évaluation publique, étaient fragiles juridiquement, peu transparentes et à l'origine de nombreux abus<sup>3</sup>. Le Conseil constitutionnel a toutefois retoqué cette mesure. Fondé sur une logique d'ordre public, ce dispositif a montré ses limites. Aujourd'hui, la division nationale de lutte contre le hooliganisme de la police nationale appelle ainsi à explorer d'autres pistes qui permettraient de limiter les incidents dans un plus grand respect des libertés publiques. Parmi ces pistes, le développement de la prévention et du dialogue, ainsi qu'une « contractualisation » des relations avec les supporters. Un air de désescalade ?

---

1. Loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

2. V. Sizaire, « Du stade au laboratoire. Surveiller et punir les supporters » in *Délibérée* 2019/1 n°6.

3. ANS, « L'interdiction administrative de stade, un "modèle" pour la création d'une interdiction administrative de manifester ? », janvier 2019.

Se multiplient également les mobilisations mondialisées qui voient la convergence de revendications dans plusieurs pays. La mondialisation des luttes n'est toutefois pas nouvelle comme en témoignent les manifestations du 1<sup>er</sup> mai à partir de 1890, qui « *construisaient l'universel par la simultanéité de l'action*<sup>17</sup> », rappellent Olivier Fillieule et Danielle Tartakowsky. Par ailleurs, ces luttes ont tendance malgré tout à s'approprier les répertoires nationaux d'actions dans lesquels elles se développent.

En outre, dans un contexte d'accélération de la mobilité, « *le poids accru de l'immigration aux origines toujours plus lointaines et plus diversifiées contribue à modifier le répertoire d'action traditionnel des pays d'immigration en autorisant de possibles symbioses ou métissages* », expliquent Olivier Fillieule et Danielle Tartakowsky. Ces mutations s'observent dès les années 1960 en Allemagne et aujourd'hui largement dans une ville comme Paris « *où les manifestations tendent à devenir une projection des conflits contemporains déployés sur la planète entière*<sup>18</sup> ». Devant la commission parlementaire sur le maintien de l'ordre en 2015, le préfet de police de l'époque expliquait ainsi qu'à Paris, 30 % des manifestations étaient sans lien avec la France mais relevaient de contestations internes à d'autres pays ou à des conflits extérieurs.

### **De nouvelles manières d'investir le temps et l'espace**

De plus, on constate une utilisation différente de l'espace par le développement de mouvements qui ont l'occupation de l'espace public comme finalité. C'était par exemple le cas des mouvements « Occupy » ou « Nuit debout ». Les phénomènes d'occupation de lieux publics ont été observés dans de nombreux pays, et ce depuis la fin des années 1980. Dans le mouvement des « Indignés » ou « Occupy », il ne s'agit pas d'ouvrir des négociations avec les autorités mais de s'opposer au système, « *si bien que le campement est sans doute le moyen le plus adéquat à la fois pour inscrire la lutte dans la durée (...) et, pour démontrer, ici et maintenant, qu'un autre monde est possible*<sup>19</sup> ». Le campement permet également de mettre en avant le caractère non-violent de la manifestation de rue.

Autre marqueur de la transformation des manifestations revendicatives : la multiplication des manifestations qui durent dans le temps et qui peuvent également rendre difficile l'organisation des dispositifs de maintien de l'ordre. La notion de manifestation est en effet aujourd'hui utilisée dans une acceptation plus large qu'initialement. Ce fut par exemple le cas des manifestations des Gilets jaunes qui se sont reproduites tous les samedis dans de nombreuses villes pendant plus d'un an ; ou encore le cas des zones à défendre, comme à Notre-Dame-des-Landes ou à Sivens.

### **Rejet des règles traditionnelles de la manifestation**

Enfin, on note un refus de plus en plus fréquent de certains manifestants de jouer le « jeu » traditionnel de la manifestation : non-déclaration de la manifestation, absence d'itinéraire prédéfini avec les autorités, absence de service d'ordre, etc., ce qui met à mal la mise en œuvre de la gestion négociée des manifestations sur la voie publique. Les manifestations revendicatives traditionnelles, principalement syndicales, étaient très institutionnalisées par la création d'habitudes entre les syndicats et les forces de l'ordre. « *Nous avons donc en quelque sorte des organisateurs identifiés, des services d'ordre interne constitués, une temporalité et un calendrier qui nous permettaient d'anticiper, notamment le positionnement de forces mobiles au bon endroit au bon moment* », expliquait Eric Morvan, ex-DGPN, devant la commission d'enquête parlementaire sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité en 2019. Pour autant, pour l'ONU, les autorités ne doivent pas imposer aux organisateurs d'une manifestation qu'ils prévoient un service d'ordre.

Par ailleurs, les nouveaux manifestants sont parfois des néophytes de la manifestation, comme ce fut le cas de nombreux Gilets jaunes au début du mouvement. N'étant pas familiers des règles et des habitudes de la manifestation, ils peuvent avoir des pratiques qui entrent en contradiction avec les dispositifs de maintien de l'ordre. Par ailleurs, force est de constater que le peu d'instructions et d'informations mises à la disposition du grand public concernant les dispositifs de maintien de l'ordre n'aide pas à faire connaître les règles et les habitudes régissant les manifestations auprès du plus grand nombre.

Cette évolution se traduit également par ce qu'on appelle le « cortège de tête », un regroupement spontané puis récurrent de manifestants se reconnaissant peu ou pas dans les formes traditionnelles de manifestation.

Pour autant, selon l'OSCE, ces formes de protestation, bien que différentes formellement, s'intègrent au cadre de la liberté de réunion et doivent donc bénéficier des protections afférentes : « *Lesdites formes incluent les déplacements d'une masse compacte de cyclistes sur un itinéraire déterminé, les "cortèges à vitesse réduite" et la*

17. O. Fillieule et D. Tartakowsky, *La manifestation*, 2013, p. 82.

18. O. Fillieule et D. Tartakowsky, *La manifestation*, 2013, pp. 81-82.

19. O. Fillieule et D. Tartakowsky, *La manifestation*, 2013, p. 189.

confirmation que le droit à la liberté d'expression inclut le choix des modalités de transmission des idées, sans ingérence déraisonnable des autorités, notamment en ce qui concerne les actes de protestation symbolique<sup>20</sup>. » Or, ces transformations des manifestations peuvent souvent donner lieu à des incompréhensions du côté des forces de l'ordre, ce qui peut être, là encore, source d'escalade de la violence.

*« Si les gouvernements et les forces de sécurité traitent leur peuple comme un ennemi, il peut devenir un ennemi. Toutes les personnes ayant recours à la violence doivent être tenues pour responsables de leurs actes – et j'y inclus non seulement les manifestants, mais également les membres des forces de sécurité qui ont recours à un usage disproportionné et excessif de la force. »*

MICHÈLE BACHELET, HAUTE-COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES<sup>21</sup>

## UN MAINTIEN DE L'ORDRE TOUJOURS DÉPASSÉ ?

Les spécialistes des manifestations constatent que les transformations du maintien de l'ordre ont été généralement initiées par une évolution des stratégies manifestantes, tant dans sa tendance à la pacification qu'à celle d'une montée de la violence, ce qui oblige à ne pas considérer comme acquise la pacification des manifestations de rue.

Il a en effet toujours été question de s'adapter aux « nouvelles formes manifestantes », toujours jugées plus violentes par les autorités. Si malgré l'analyse historique, cette idée que les nouvelles formes de contestation seraient plus violentes est quasi systématique, « cela n'enlève rien aux effets de loupe sur certaines pratiques manifestantes qui peuvent en effet préoccuper », explique Olivier Cahn, juriste et spécialiste du maintien de l'ordre.

Les pratiques manifestantes évoluent donc. C'est aussi le cas des stratégies de maintien de l'ordre dans ce qui apparaît comme une boucle sans fin. Par exemple, après les émeutes de 2005, « du jour où nous avons adapté notre dispositif pour procéder au plus d'interpellations possible, les émeutiers ont changé. Comme ils ne sont pas plus bêtes que nous, ils ont tout fait pour éviter d'être trop interpellés. Et se sont retournés vers les biens matériels et n'ont plus cherché les affrontements<sup>22</sup> », expliquait un directeur central de la sécurité publique (DDSP) à David Dufresne. De la même manière, les Gilets jaunes se sont adaptés aux nouvelles stratégies de maintien de l'ordre. Comme l'indique l'Observatoire toulousain des pratiques policières : « Les premières réactions des Gilets jaunes furent la surprise devant la violence ressentie face au gazage massif et à l'utilisation des grenades de désencerclement. Puis nous avons vu arriver dans les cortèges des personnes en Gilets jaunes nous montrant leur masque à gaz, leur sérum physiologique et autres lunettes de plongée en expliquant : "Aujourd'hui, on s'est équipé-e-s." Cette attitude, que l'on peut qualifier d'habitus, s'est prolongée et s'est progressivement élargie à une partie significative des manifestant-e-s. [...] Cet habitus de manifestant-e-s s'est d'ailleurs articulé avec d'autres pratiques : ne pas fuir après un gazage. "On ne court pas", entendait-on en permanence en décembre après l'envoi de gaz ou une charge policière. En février et mars, plus personne ne reprend ce slogan, car tout le monde l'a intégré<sup>23</sup>. »

Finalement, pour Cédric Moreau de Bellaing, « la question qui se pose est dès lors sans doute moins celle de l'arsenal des forces de l'ordre que celle de la capacité à créer de nouvelles coopérations avec des groupes relativement flous mais participant d'un mouvement social plus global<sup>24</sup> ». En effet, il explique à l'ACAT que la codification de la manifestation en France a atteint un tel degré que, dès que les forces de l'ordre sont confrontées à des groupes qui ne jouent pas ce jeu-là (déclaration, personne de contact...), cela crée une situation d'incertitude sur ce qui va se passer et, selon lui, rend plus probable l'utilisation de la répression. Les transformations des manifestations mettent en effet à rude épreuve les dispositifs de maintien de l'ordre, ce qui fait dire à Cédric Moreau de Bellaing que « le système de maintien de l'ordre français est efficace concernant ce qu'il connaît ; il a en revanche plus de mal à s'adapter à ce qu'il connaît moins bien<sup>25</sup> ». Il ajoute que l'enjeu pour les

20. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, 9 juillet 2010, p. 22.

21. *ONU Info*, « Face aux manifestations dans de nombreux pays, l'ONU appelle à éviter la répression », 22 novembre 2019.

22. D. Dufresne, *Maintien de l'ordre*, 2013, p. 170.

23. Observatoire des pratiques policières de Toulouse, *Toulouse : un dispositif de maintien de l'ordre disproportionné et dangereux pour les libertés publiques. Mai 2017 – mars 2019*, p. 98.

24. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 209.

25. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 209.

forces de l'ordre est de savoir comment négocier avec des personnes qui refusent les échanges avec l'État, une question qui se pose toutefois depuis longtemps, souligne le chercheur qui fait notamment référence aux mouvements écologistes des années 1970. Cette question se poserait toutefois « *de manière un peu plus aigüe ces derniers temps : par le côté répétitif mais également l'aspect un peu original des Gilets jaunes, des gens qui n'ont pas forcément l'habitude de participer à des mouvements sociaux, ni de manifester et qui ne savent pas quand il faut quitter la manifestation, ce qui n'est pas le cas des manifestants plus aguerris qu'on retrouve moins dans les comparutions immédiates*<sup>26</sup> ».

La difficulté de s'adapter aux nouvelles formes manifestantes se traduit parfois par des décisions peu lisibles et qui peuvent être source de tensions. Cela se manifeste par exemple par des manifestations syndicales, qui sont de plus en plus souvent le lieu de débordements ou par certains itinéraires imposés, comme lors d'une manifestation autour du bassin de l'Arsenal à Paris en juin 2016, qui s'est transformée en un « *aller et retour place de la Bastille, en faisant le tour du bassin de l'Arsenal* ». Le journal *Le Monde* évoque « *un compromis trouvé après l'imbroglie de la veille qui avait vu la préfecture de police interdire la manifestation le matin, avant que le ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve, ne finisse par l'autoriser à la mi-journée*<sup>27</sup> ». C'est aussi le cas pour les manifestations non déclarées, qui ne sont pas formellement interdites, puis traitées comme des attroupements et dispersées par la force.

---

26. Procédure qui permet au procureur de la République de faire juger une personne dès la fin de sa garde à vue.

27. *Le Monde*, « Drôle de "manif autour du bassin de l'Arsenal" », 24 juin 2016.

## UNE TRANSFORMATION PLUS PROFONDE DE LA SOCIÉTÉ QUI PRIVILÉGIE LA SÉCURITÉ SUR LA LIBERTÉ

Le maintien de l'ordre doit également être examiné dans un contexte plus global de montée de l'intolérance à la violence et de primauté donnée aux logiques sécuritaires, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

### INTOLÉRANCE CROISSANTE À LA VIOLENCE DANS LES SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES

Une tendance structurelle à la pacification et à la réduction de la violence dans les sociétés contemporaines est globalement admise. Pour le sujet qui nous intéresse, cela se manifeste tant du côté des manifestants qui ont renoncé, pour partie, à un usage politique de la violence ; tandis que pour les autorités, la démocratisation des régimes a rendu plus difficile l'imposition d'une violence aveugle aux citoyens contestataires.

Paradoxalement, ce double mouvement de pacification a tendance à justifier une répression plus importante et le recours à une plus grande violence. Premièrement, en ce qui concerne les forces de l'ordre, les policiers et les gendarmes se vivent de plus en plus comme étant attaqués, par un ennemi aux multiples visages : se trouvent mélangés ceux qu'ils vont appeler les « casseurs », les « terroristes », les « jeunes de quartiers populaires »... Les forces de l'ordre savent que ce ne sont pas les mêmes, mais cela participe d'un même mouvement qui est celui d'une montée en conflictualité avec ces groupes. En face, les manifestants ont aussi le sentiment d'une augmentation de la violence de la part des forces de l'ordre, en particulier par l'armement dont elles disposent et par la façon dont elles l'utilisent, et ce dans le cadre d'une restriction des libertés publiques plus marquée depuis la mise en œuvre de l'état d'urgence à partir de 2015.

*« Loin de s'exclure, l'augmentation de la violence et l'augmentation de l'intolérance à la violence entretiennent une relation de causalité : la première peut être décrite, dans une large mesure, comme un effet de la deuxième. »*

CÉDRIC MOREAU DE BELLAING<sup>28</sup>

Pour le sociologue Cédric Moreau de Bellaing, « l'augmentation, sur le temps long, de notre intolérance collective et individuelle à la violence procède d'un mouvement historique de délégitimation progressive de la violence employée par les individus au profit d'une concentration, qui prétend être exclusive, de la violence par l'État » et s'accompagne d'une « aversion accrue vis-à-vis de la violence ». Pour le chercheur, « dès lors que faire l'objet de violence est difficilement tolérable, en être la victime peut générer en retour de la violence ». Ainsi, les manifestants auront tendance à recourir eux-mêmes à la violence s'ils s'estiment victimes d'un usage illégitime de la force par des policiers ou des gendarmes. Ce phénomène est particulièrement prégnant chez ceux qui n'ont pas l'habitude de manifester.

De la même manière, les policiers ou gendarmes sont moins tolérants aux débordements et aux violences dont ils peuvent être l'objet et peuvent donc recourir à une violence illégitime en réaction. Parallèlement, la peur semble être devenue un sentiment déterminant dans la conduite des opérations de police, y compris pour les opérations de maintien de l'ordre, tant chez les policiers et les gendarmes que dans la conception des dispositifs. « Les mouvements sociaux qui se soustraient, de manière volontaire ou involontaire, aux rituels cano- nisés du déroulement de la manifestation sont perçus comme potentiellement menaçants, accroissant alors la probabilité qu'il y soit répondu avec violence », explique Cédric Moreau de Bellaing<sup>29</sup>. « Ce qui est intéressant, c'est de voir à quel moment l'institution produit justement ce qu'elle essaie de gérer », complète Olivier Cahn.

28. C. Moreau de Bellaing, « Intolérance à la violence et hausse de la violence sont liées » in *Le Monde*, 20 septembre 2019.

29. C. Moreau de Bellaing, « Intolérance à la violence et hausse de la violence sont liées » in *Le Monde*, 20 septembre 2019.

## L'ARGUMENT DE LA MENACE TERRORISTE POUR JUSTIFIER UN RECUL DES LIBERTÉS PUBLIQUES

### Un argument ancien

Pour l'OSCE, « *la question de la sécurité nationale donne souvent lieu à des interprétations trop larges sous l'angle de la liberté de réunion* ». L'organisation internationale précise également que « *les efforts visant à combattre le terrorisme ou l'extrémisme et à accroître la sécurité ne doivent jamais servir de justification à des actes arbitraires affectant la jouissance des droits et libertés fondamentales* ». Elle recommande par ailleurs que les législations nationales conçues pour lutter contre le « terrorisme » ou « l'extrémisme » définissent « *étroitement ces deux termes de manière à ne pas inclure des formes de désobéissance et de protestation civile, de même que la poursuite de certains buts politiques, religieux ou idéologiques ou bien des tentatives visant à influencer d'autres secteurs de la société, le gouvernement ou l'opinion internationale* ». De plus, toujours selon l'OSCE, « *tout pouvoir d'appréciation octroyé aux services de maintien de l'ordre devrait être étroitement défini et prévoir l'application de garanties adéquates visant à réduire le potentiel d'arbitraire*<sup>30</sup>. »

*« L'État de droit exige des lois stables et prévisibles. La modification des lois introduites en réaction à des événements particuliers, notamment, débouche fréquemment sur des réformes partielles et décousues nuisibles à la protection des droits et à la cohérence globale du cadre légal. »*

LIGNES DIRECTRICES DE L'OSCE<sup>31</sup>

Or, dans ce contexte de primauté donnée à la sécurité au détriment des libertés, qui touche de nombreux pays, l'argument de la menace terroriste est fréquemment utilisé par les autorités pour justifier des atteintes au droit de manifester. Ainsi, en 2002, à l'occasion de l'adoption de plusieurs instruments visant à lutter contre le terrorisme, les autorités espagnoles, ayant alors la présidence du Conseil européen, ont fait un lien clair entre manifestations violentes et terrorisme. « *Dans le cadre de ses travaux, le groupe de travail a observé une augmentation graduelle, à l'occasion de plusieurs sommets de l'Union européenne et d'autres événements, de la violence et de dommages criminels orchestrés par des groupes extrémistes, terrorisant clairement la société* », indique une note de la présidence. Celle-ci évoque des « *réseaux informels, se dissimulant derrière divers fronts sociaux* », faisant ainsi référence à des « *organisations profitant de leur statut légal pour aider et encourager les agissements de groupes terroristes*<sup>32</sup> ».

### La lutte contre le terrorisme instrumentalisée contre le droit de manifester

En France, ce constat s'applique au-delà de la période d'état d'urgence que le pays a connue entre 2015 et 2017. « *Telle une pilule empoisonnée, le régime d'exception de l'état d'urgence, en place durant près de deux ans, est venu contaminer progressivement le droit commun, fragilisant l'État de droit ainsi que les droits et libertés sur lesquels il repose* », explique le Défenseur des droits pour qui la diffusion de cette logique a « *contribué à poser les bases d'un nouvel ordre juridique, fondé sur la suspicion, au sein duquel les droits et libertés fondamentales connaissent une certaine forme d'affaiblissement, fragilisés par des mesures sécuritaires visant notamment à développer le contrôle dans l'espace public* », et notamment dans le cadre de manifestations sur la voie publique<sup>33</sup>.

Dans un communiqué de presse publié le 21 juin 2016, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) indiquait « *[s'inquiéter] des restrictions apportées à la liberté fondamentale de manifester* », notamment dans le contexte de l'état d'urgence. Quelques mois plus tard, la Commission estimait que « *l'amplification des pouvoirs de l'administration [faisait], de façon immédiate, courir le risque d'une propagation des restrictions à l'exercice des libertés publiques allant bien au-delà du champ de la lutte antiterroriste, par l'effet d'un*

30. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>e</sup> édition)*, 9 juillet 2010.

31. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>e</sup> édition)*, 9 juillet 2010, p. 20.

32. Traduction de l'autrice. Note de la présidence de l'Union européenne, 29 janvier 2002, 5712/02.

33. Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité 2018*, 11 mars 2019, pp. 31-32.

*détournement progressif de la procédure de l'état d'urgence, transformant celle-ci en un instrument du maintien de l'ordre public* », se référant notamment à l'édition de mesures individuelles restrictives de liberté « *motivées par des considérations étrangères à celles ayant présidé à la déclaration de l'état d'urgence* ».

Puis, dans un avis le 26 janvier 2017, la CNCDH notait que « *l'administration [était] régulièrement amenée à restreindre l'exercice des droits fondamentaux en vertu de la loi de 1955, au prétexte qu'il faudrait prévenir tout trouble à l'ordre public susceptible de détourner les forces de l'ordre de leurs missions de sécurité publiques quotidiennes, eu égard à la très forte mobilisation que leur impose la menace de nouveaux attentats* ». Elle citait ainsi des mesures d'assignations à résidence ou d'interdictions de séjour prononcées par l'autorité administrative à l'encontre de personnes souhaitant se joindre à certains rassemblements, et notamment « *Nuit debout* », de militants contre la COP 21 ou encore contre les manifestants contre la loi travail. La commission évoquait également le témoignage de la secrétaire confédérale en charge des libertés syndicales à la CGT, qui faisait état « *d'une pression croissante à l'égard des syndicats* » et indiquait que « *les contraintes organisationnelles imposées par les préfetures, qu'il s'agisse du parcours du cortège ou des mesures de sécurité l'encadrant, étaient telles que les organisations s'abstenaient de plus en plus souvent de programmer de telles manifestations* ».

Dans son rapport consacré au maintien de l'ordre, le Défenseur des droits estimait quant à lui que « *l'installation de la menace terroriste et la mise en œuvre de l'état d'urgence de novembre 2015 à novembre 2017 [avait] conduit à placer au premier plan les enjeux de sécurité, parfois au prix de risques pour les libertés publiques*<sup>34</sup> ». Encore en 2019, à l'occasion de l'examen de la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, le Défenseur des droits rappelait que « *la notion de proportionnalité, garante de l'équilibre nécessaire au maintien de l'ordre, s'impose au législateur qui doit différencier les menaces. Or cette proposition de loi vise à transposer les règles de la lutte contre le terrorisme issues de la loi relative à l'état d'urgence, à des détériorations de biens ou des violences commises au cours de manifestations. Une telle transposition conduirait à une atteinte manifestement disproportionnée aux libertés publiques, ce qui permet de mettre en doute la constitutionnalité de certaines dispositions*<sup>35</sup> ».

Pour Fabien Jobard, sociologue, « *il y a une tentation pour le gouvernement de rendre plus flou ce qui relève ou non du terrorisme et ce qui relève du trouble à l'ordre public*<sup>36</sup> », avec une normalisation croissante de la notion de maintien de l'ordre préventif, dans l'idée que l'on peut prévenir tous les troubles. Progressivement, la manifestation semble être avant tout perçue comme un problème d'ordre public et non comme l'exercice d'une liberté fondamentale, obligeant à mobiliser des forces de l'ordre qui seraient censément plus utiles ailleurs et notamment pour lutter contre le terrorisme. Dans ces conditions, « *beaucoup parmi les policiers ne comprennent alors pas pourquoi, dans un contexte de guerre contre le terrorisme et avec les possibilités aujourd'hui offertes par le droit, on n'interdit tout simplement pas les manifestations en amont, plutôt que de les envoyer seuls face à la contestation sociale* », explique Fabien Jobard<sup>37</sup>. À l'arrivée, cela peut créer une sorte de rancœur chez certains membres des forces de sécurité intérieure, qui ont l'impression d'être en première ligne pour protéger la population sans recevoir la gratitude qu'ils en attendent en contrepartie.

En pratique, l'argument terroriste est en partie avancé par les autorités dans les arrêtés préfectoraux portant interdiction de manifester pour justifier le prononcé de telles décisions. Des mesures portant interdiction administrative du territoire ont également pu être prononcées contre des personnes étrangères souhaitant se rendre à des manifestations en France. Cette mesure a été créée dans le cadre de la lutte contre le terrorisme<sup>38</sup>.

Cela se traduit également par la volonté d'étendre des mesures et dispositifs administratifs d'exception, prévus par l'état d'urgence ou dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, au droit commun. C'est par exemple le cas de la mesure permettant d'instaurer des zones de protection et de sécurité<sup>39</sup> qui a été utilisée à l'occasion de démantèlements de camps de Calais<sup>40</sup>. En mai 2018, des sénateurs Les Républicains ont déposé une proposition de loi<sup>41</sup> visant également à étendre les dispositifs de périmètre de protection aux manifestations sur la voie publique. Ces dispositions avaient été créées par une loi d'octobre 2017 « *afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un évènement exposé à un risque d'actes de terrorisme* ». De la même manière, la tentative de l'opposition sénatoriale, puis du gouvernement, de pouvoir prononcer des interdictions individuelles de manifester avait aussi pour but d'introduire dans le droit commun des mesures auparavant permises dans le cadre de l'état d'urgence.

34. Défenseur des droits, *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, décembre 2017, p. 6.

35. Défenseur des droits, Avis n°19-02 sur la proposition de loi n°1352 visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs.

36. F. Jobard, 1er février 2019. <https://www.metropolitiques.eu/Vers-un-maintien-de-l-ordre-preventif.html>.

37. *Le Monde*, « Face aux "gilets jaunes", l'action répressive est d'une ampleur considérable », 20 décembre 2018.

38. Loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

39. Il s'agit de zones, définies par l'autorité préfectorale, dans lesquelles la circulation des personnes et des véhicules peut être limitée ou interdite.

40. Défenseur des droits, Avis n°19-02 sur la proposition de loi n°1352 visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs.

41. Celle-ci a abouti à la loi du 10 avril visant à renforcer et à garantir le maintien de l'ordre public lors de manifestations (voir p. 56).

## RESTRICTIONS AU DROIT DE MANIFESTER SOUS L'ÉTAT D'URGENCE

### EN APPLICATION DE LA LOI DU 3 AVRIL 1955, ADOPTÉE DANS LE CADRE DE LA GUERRE D'ALGÉRIE, L'ÉTAT DIT D'URGENCE :

- « peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique » ;
- peut être prononcé pour une durée initiale de 12 jours et doit ensuite être autorisé par le Parlement ;
- peut s'appliquer sur tout ou partie du territoire.

### L'ÉTAT D'URGENCE PERMET NOTAMMENT :

- de limiter ou interdire la circulation dans certains lieux ;
- d'autoriser des perquisitions administratives ;
- d'interdire de séjour certaines personnes ou de les assigner à résidence.

### MOUVEMENTS SOCIAUX RESTREINTS PENDANT L'ÉTAT D'URGENCE



Militants pendant la COP 21 en nov-déc 2015



Manifestations contre la loi travail en 2016

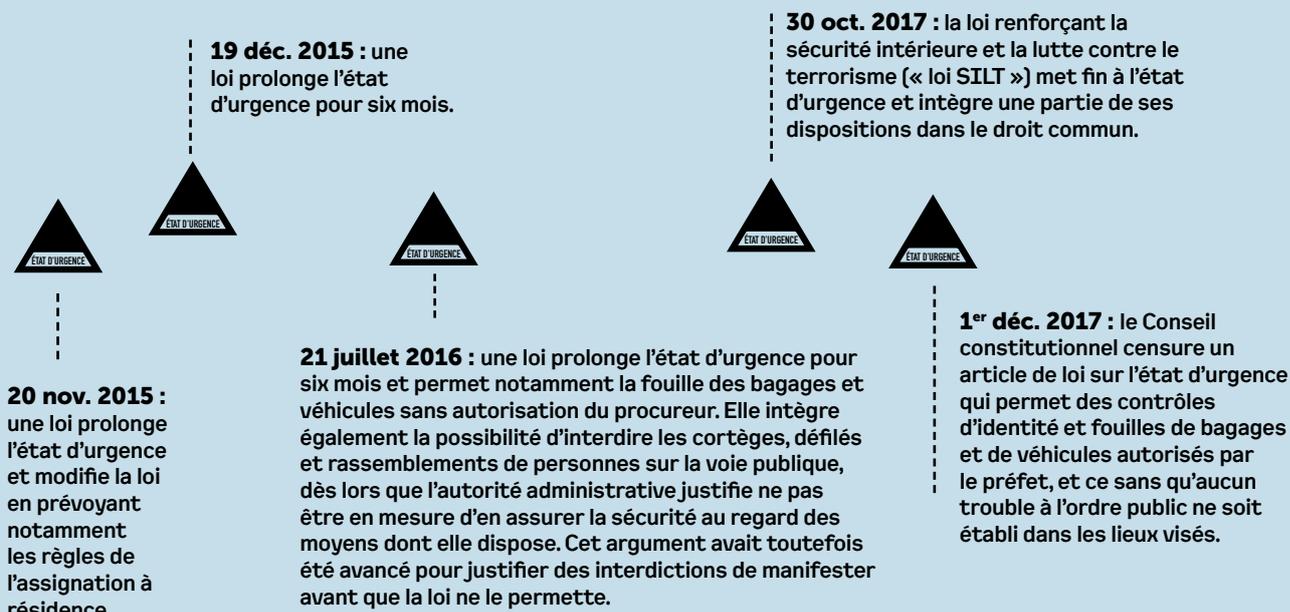
# 6

déclenchements de l'état d'urgence depuis 1955 : 1955, 1958, 1961, 1984, 2005 et 2015.



Entre 2015 et 2017, l'état d'urgence a permis le prononcé d'interdictions de manifester, des assignations à résidence de personnes soupçonnées de vouloir commettre des violences ou troubler l'ordre public. Ces décisions pouvaient être fondées sur la simple participation à de précédentes manifestations sans que des violences de la part de la personne concernée aient été établies.

### DEPUIS LE DÉCLENCHEMENT DE L'ÉTAT D'URGENCE LE 14 NOVEMBRE 2015\*



\*Seules les lois ayant eu des conséquences sur le droit de manifester sont présentées ici. En tout, sept lois ont été adoptées dans le cadre de l'état d'urgence entre novembre 2015 et juillet 2017.

Outre les mesures administratives, cette dimension préventive irrigue de plus en plus le droit pénal : des mesures sont initialement adoptées dans un contexte de lutte contre le terrorisme et ensuite largement utilisées, notamment comme outil de restriction du droit de manifester. C'est par exemple le cas de l'article du code de procédure pénale permettant les contrôles et la visite des véhicules, adopté en 2001 dans le cadre des dispositions renforçant la lutte contre le terrorisme<sup>43</sup>. Il est aujourd'hui invoqué pour justifier des contrôles de personnes se rendant en manifestation.

Enfin, les discours politiques autour des « casseurs », des manifestants « radicalisés » et des « terroristes » se rapprochent imperceptiblement. « *On a aussi l'idée de plus en plus chez les gouvernants que si vous êtes manifestants, quelque part vous soutenez les terroristes, les fauteurs de troubles. On parle beaucoup des blacks blocs, ils ne sont pas très nombreux mais ils sont présentés comme des terroristes : ils mettent le feu à des banques, veulent l'insurrection, prônent la violence politique* », explique Christian Mouhanna. Ainsi, ces discours justifient la normalisation des dispositifs d'exception.

## VERS UNE RE-MILITARISATION DU MAINTIEN DE L'ORDRE ?

### L'utilisation d'armes et d'équipements de guerre

Parallèlement, nombreux sont ceux qui s'accordent sur le constat d'une certaine re-militarisation des opérations de maintien de l'ordre. Historiquement, le recours à l'armée pour le maintien de l'ordre a été écarté pour recourir à des forces spécialisées, permettant de parler de démilitarisation pour ce type d'opérations. Pour autant, selon une historienne rencontrée par l'ACAT, « *on sent que là ça ne frémit pas dans le bon sens* » ; en témoignent également les déclarations de Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur, qui appelait en mars 2019 à « *réhabiliter la dimension militaire de notre sécurité – nationale et internationale* ».

Cette évolution s'inscrit dans une transformation plus globale qui tend à la globalisation de la sécurité, en réponse à ce qui est aussi présenté comme une « *insécurité mondialisée* ». Cela se traduit par l'effacement croissant des frontières entre ce qui relève de la guerre, de la défense – soit les dimensions de sécurité internationale – et ce qui relève des opérations de sécurité et d'ordre publics – soit les dimensions de sécurité nationale.

Une sorte de continuum tend ainsi à s'installer entre enjeux de sécurité nationale et internationale, mais aussi entre les ennemis dits intérieurs et ceux désignés comme extérieurs. La notion d'opération de maintien de l'ordre s'étend ainsi d'une échelle à l'autre de ce continuum, du national à l'international, les ennemis intérieurs et extérieurs se confondant peu à peu. Signes distinctifs les plus visibles, l'armement et les équipements à la disposition des forces de sécurité en sont la première manifestation. « *On a discuté avec des journalistes qui ont suivi des conflits et qui disent que ça leur rappelle des pays où il ne fait pas bon vivre ! C'est vraiment une ambiance de militarisation absolue, comme si on était en guerre* », explique l'avocat Julien Brel, par ailleurs membre de l'Observatoire toulousain des pratiques policières. Il convient en effet de rappeler que de nombreuses armes utilisées dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre en France sont classées comme armes de guerre par le code de la sécurité intérieure. À cet égard, pour le neurochirurgien Laurent Thines, ces armes aboutissent en effet à ce qu'on peut qualifier, dans certains cas, de blessures de guerre : « *Quand on a quelqu'un qui est mutilé d'un pied ou d'une main, certains qui sont défigurés avec des fracas osseux très importants, d'autres qui ont un éclatement oculaire, une plaie délabrante du visage ou encore un enfoncement du crâne avec hémorragie cérébrale, je ne sais pas ce que c'est si ça n'est pas des blessures de guerre ? On voit ça sur des terrains de conflit où des civils qui peuvent être blessés par des mines antipersonnel, des éclats de grenades ou des projections d'obus.* » Par ailleurs, le code de la sécurité intérieure prévoit également la possibilité d'utiliser un fusil à répétition de précision de calibre 7,62x51 mm (dite également « munition OTAN ») dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, mais uniquement en cas d'ouverture du feu sur les forces de l'ordre<sup>44</sup>.

« *En voyant ça, je me suis dit mais dans quel État vit-on où le gouvernement considère que son propre peuple est un adversaire militaire ?* »

FRANÇOIS SUREAU, AVOCAT ET ÉCRIVAIN, RÉAGISSANT À LA PRÉSENCE DE FORCES DE L'ORDRE LOURDEMENT ARMÉES LORS D'UNE MANIFESTATION<sup>45</sup>

43. Loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

44. Article D211-20 du CSI.

45. *France Inter*, Le grand entretien du 24 septembre 2019.

De plus, certains équipements initialement prévus pour des opérations militaires sont déployés sur la voie publique lors de manifestations. C'est le cas d'équipements en matière d'observation et de renseignement qui ressemblent à ceux utilisés sur des terrains extérieurs, ou encore des véhicules blindés de la gendarmerie ou des hélicoptères de plus en plus fréquemment déployés lors de manifestations dans les centres villes.

### **Le recours aux forces armées pour des opérations de maintien de l'ordre**

Par ailleurs, au-delà des gendarmes qui sont sous statut militaire, le code de la sécurité intérieure permet aussi le recours aux forces armées (armée de terre et de l'air, marine nationale et services de soutien interarmées) pour les opérations de maintien de l'ordre, selon des procédures particulières et dans certaines circonstances. Parallèlement, les gendarmes mobiles – qui constituent l'une des forces spécialisées du maintien de l'ordre en France – peuvent également être déployés à l'étranger, et l'ont notamment été au Kosovo, en Côte d'Ivoire ou encore en Centrafrique et au Venezuela. La gendarmerie française participe également à la force de gendarmerie européenne (EuroGendFor ou FGE) qui peut être déployée en dehors de l'Union européenne afin « *d'améliorer la capacité de gestion de crise dans des zones sensibles*<sup>46</sup> ».

L'armée est également mobilisée dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, tant sur le territoire national (opération Sentinelle<sup>47</sup>) qu'à l'étranger (par exemple dans le cadre de l'opération Serval au Mali). Olivier Cahn, spécialiste du maintien de l'ordre et de la législation anti-terroriste, explique que l'opération Sentinelle a en ce sens marqué un basculement. Même si elle ne présente pas des caractéristiques très différentes de l'opération Vigipirate qui l'a précédée, « *ce n'est plus ce qu'on connaissait dans le code de la défense : la réquisition par l'autorité civile des moyens militaires pour compenser des capacités dont ne dispose pas l'autorité civile*, explique-t-il. *Mais l'armée en opération sur le territoire national, ce qui renvoie à la guerre d'Algérie.* » En mars 2019, le président de la République avait annoncé en Conseil des ministres que les forces de l'opération Sentinelle seraient mobilisées dans le cadre des manifestations des Gilets jaunes. Cette annonce avait entraîné une levée de boucliers et un rétropédalage de l'exécutif, qui précisait alors qu'il s'agissait en réalité de gardes statiques et non d'une participation aux opérations de maintien de l'ordre en tant que tel.

Pour d'autres en revanche, la transformation des forces de sécurité déployées lors d'opérations de maintien de l'ordre témoignerait davantage d'une démilitarisation de celui-ci, en particulier en ce qui concerne son commandement. Bertrand Cavallier, gendarme à la retraite, précise que « *le maintien de l'ordre exige une très grande discipline et un savoir-faire tactique. C'est un paradoxe : plus vous démilitarisez, plus vous aurez un usage excessif de la force.* » La dimension militaire des gendarmes mobiles est ainsi selon lui une garantie de discipline et donc d'un usage plus modéré de la force. Par ailleurs, pour Fabien Jobard, le niveau de violence reste largement dépendant de la commande politique, et non d'un commandement militaire.

Quoi qu'il en soit, pour Christian Mouhanna, la dimension militaire du maintien de l'ordre relève aussi d'une communication politique ambivalente : l'intervention de militaires peut rassurer certaines personnes partisans de l'ordre, mais plus largement inspirer la peur chez d'autres de voir des militaires, formés pour faire la guerre, intervenir. Un sentiment partagé par Anthony Caillé, policier membre de CGT Intérieur Police, selon qui « *on est vraiment sur l'usage de termes qui vont faire peur aux gens* ».

## **JUDICIARISATION DU MAINTIEN DE L'ORDRE ET SYSTÉMATISATION DES LOGIQUES D'INTERPELLATION**

Autre facette de ce durcissement du maintien de l'ordre : sa judiciarisation accrue. Depuis plusieurs années, les opérations de maintien de l'ordre prévoient en effet de plus en plus de missions d'interpellation et font, pour ce faire, davantage appel à des unités non spécialisées dans le maintien de l'ordre. Parallèlement, l'autorité judiciaire est progressivement devenue un acteur majeur des opérations de maintien de l'ordre, aboutissant à la constitution de dispositifs contraignant les participants, en amont, pendant et après la manifestation.

46. Il s'agit d'une force de gendarmerie européenne créée en 2007 à l'initiative de cinq États membres (la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne), rejointe par la Roumanie en 2009 et la Pologne en 2011.

47. Opération lancée en janvier 2015 après les attentats dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Elle permet le déploiement de militaires sur le territoire national pour sécuriser certains lieux considérés comme « sensibles » (lieux de culte, écoles, etc.).

## FORCES DE L'ORDRE OU DU DÉSORDRE ?

Allant de pair avec une logique chiffrée de l'action policière, le nombre d'interpellations semble être devenu un enjeu des opérations de maintien de l'ordre. Si la politique du chiffre n'est officiellement plus mise en œuvre, « *on n'a rien trouvé comme autre outil de management* », explique Christian Mouhanna, sociologue, à l'ACAT.

Pour le sociologue Fabien Jobard, cette politique du chiffre a contaminé les opérations de maintien de l'ordre depuis le début des années 2000 : « *Le politique exige des poursuites immédiates et si possibles sévères (comparutions immédiates, mandats de dépôt, etc.) contre les auteurs de trouble présumés, afin de pouvoir illustrer, dès les informations télévisées du soir, qu'il n'est pas inactif*<sup>48</sup>. » Christian Mouhanna complète : « *On est dans le paradigme de la justice rapide (...) c'est comment apporter une réponse rapide sans trop s'embêter avec les preuves, les débats. On glisse vers une justice de règlement, rapide et de manière hasardeuse. Ce qui compte c'est d'attraper des gens, de communiquer un peu là-dessus.* »

La communication politique avant et après les manifestations depuis plusieurs années est en effet éloquente : les chiffres sur le nombre d'interpellations, de gardes à vue, de comparutions immédiates, etc. constituent une part importante de la communication gouvernementale et des autorités préfectorales, donnant le sentiment que le niveau de répression est devenu le meilleur indicateur de la qualité de la gestion des manifestations.

Cette logique du chiffre se traduit par le déploiement d'unités chargées de ces missions d'interpellation, « *sans grand souci de la cohérence d'ensemble du dispositif ni de ce que l'on appelle ailleurs la "dé-escalade"* », explique Fabien Jobard.

*« Compte tenu de la sensibilité très politique de la fonction de maintien de l'ordre, du phénomène d'amplification médiatique, de sa grande portée symbolique, on doit tout faire pour avoir la réponse la plus précise et la plus professionnelle possible et le fait d'intégrer des unités non-professionnelles est doublement problématique. C'est problématique en termes tactiques et de dosage de la force car ces gens sont mal préparés donc la réponse n'est pas forcément ajustée. »*

BERTRAND CAVALLIER, ANCIEN GENDARME

### Intervention croissante de forces non spécialisées dans le maintien de l'ordre

#### Évolution récente des formations spécialisées

La recours à des forces spécialisées dans la gestion de l'ordre public a longtemps été une spécificité française qui s'est toutefois progressivement étioyée, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, les effectifs dédiés au maintien de l'ordre ont été réduits au tournant des années 2010. Les escadrons de gendarmerie mobile ont ainsi vu leur nombre diminuer avec la dissolution de 15 escadrons en 2011, portant le nombre d'escadrons à 109 aujourd'hui.

Quant aux CRS, leurs effectifs ont diminué de plus de 20 % sur la seule période comprise entre 2016 et 2018, passant d'environ 13 000 à un peu moins de 10 500. Pour pallier cette baisse, l'effectif des unités est passé de 150 à 125, « *alors même que la direction centrale se fixe un objectif de référence de 136 pour un fonctionnement normal* ». De plus, de nombreuses compagnies sont passées de quatre à trois sections, « *ce qui les rend moins manœuvrables en matière d'ordre public* », selon l'ancien directeur général de la police nationale. Par ailleurs, « *un préfet confronté à un problème d'ordre public n'hésitera pas aujourd'hui, compte tenu de la configuration des lieux, des cortèges déclarés qu'il devra gérer, à demander deux compagnies quand une compagnie de quatre sections comme antérieurement aurait suffi* », expliquait l'ancien directeur général de la police nationale devant une commission parlementaire en avril 2019. Selon un rapport parlementaire, une réflexion serait engagée pour revoir à la hausse les effectifs des forces spécialisées<sup>49</sup>.

De plus, les tâches qui étaient confiées aux forces spécialisées ont été élargies : lutte contre le terrorisme, lutte contre l'immigration, sécurité publique. Ainsi, avant le début du mouvement des Gilets jaunes, 75 % de l'activité des gendarmes mobiles était en renfort de la gendarmerie départementale et en sécurisation de l'espace public

48. F. Jobard, « Extension et diffusion du maintien de l'ordre en France » in *Vacarme*, 2016/4.

49. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, compte rendu d'audition n°13 du 10 avril 2019, pp. 3-4.

selon le directeur des opérations et de l'emploi de la gendarmerie nationale<sup>50</sup>. Les CRS et les gendarmes mobiles interviennent également dans certains quartiers « *de manière plus offensive*<sup>51</sup> » pour procéder à des interpellations, bien que cette implication ait diminué depuis 2017. En effet, ces forces spécialisées sont très largement mobilisées dans des missions de lutte contre l'immigration près des frontières (Calais, frontière franco-italienne et franco-espagnole).

### Interpellation et maintien de l'ordre

Les forces spécialisées du maintien de l'ordre ont, depuis longtemps, intégré des missions d'interpellation, bien que celles-ci aient toujours été considérées avec précaution : outre la confusion pouvant régner dans le cadre d'une manifestation sur la voie publique, encore plus en cas de troubles importants, le développement de ces missions d'interpellation peut parfois entrer en contradiction avec le dispositif global de maintien de l'ordre comme nous l'expliquerons dans une partie suivante de ce rapport. Ainsi, sur le terrain, l'interpellation doit être évaluée en termes d'opportunité pratique puisqu'elle génère un contact physique plus violent, tant pour l'agent que pour le manifestant, et peut générer une escalade de la violence.

Au sein de la gendarmerie mobile, les missions d'interpellation sont assurées par des pelotons d'intervention, composés de seize militaires. Ils sont prioritairement engagés sur des missions dites « dynamiques », notamment d'interpellation et si possible en liaison avec un membre de la cellule image ordre public (CIOP).

Chez les CRS, les missions d'interpellation relèvent en principe des sections de protection et d'intervention (SPI), créées dans les années 1990. Sur décision du commandant d'unité, les SPI sont particulièrement chargées, avec le soutien des sections d'appui et de manœuvre, de faire échec aux agissements des personnes violentes et de les interpellier et de mettre en œuvre des dispositifs dits « dynamiques », pour empêcher les stratégies de « harcèlement » déployées par certains manifestants.

Pour autant, dans un contexte de baisse des effectifs et de judiciarisation croissante du maintien de l'ordre, les capacités des forces spécialisées apparaissent à certains comme insuffisantes, d'où le recours croissant à des forces non spécialisées. Certains CRS et gendarmes mobiles ne sont pas en accord avec ce développement et rappellent régulièrement leur spécialisation, ainsi que les difficultés liées au recours à des forces non spécialisées. La commission d'enquête sur le maintien de l'ordre de 2015 recommandait d'ailleurs de privilégier la capacité des unités spécialisées dans le maintien de l'ordre pour les interpellations de personnes violentes.

### Une évolution source de préoccupations

Le recours de plus en plus fréquent à des forces non spécialisées dans les opérations de maintien de l'ordre est source de préoccupations à plusieurs titres. En effet, comme le rappelait une commission d'enquête parlementaire en 2015, « *sans méconnaître les difficultés et la complexité d'une opération de maintien de l'ordre, il s'avère que l'usage de moyens de contrainte dans ce cadre peut s'effectuer dans des conditions moins sécurisées que lorsqu'il est le fait d'unités spécialisées*<sup>52</sup> ».

Rien n'impose en réalité aux forces de l'ordre d'intervenir systématiquement et immédiatement lorsqu'une infraction est commise. En réalité, l'opportunité d'une interpellation doit être précisément évaluée : elle peut être source d'escalade de la violence et expose donc à la fois les forces de l'ordre et les manifestants. Par ailleurs, la manœuvre ne doit pas déstabiliser le dispositif tactique d'ensemble de l'opération.

Malgré ces nécessaires précautions, une priorité croissante a été donnée aux procédures d'interpellation à l'occasion de manifestations, qu'elles soient revendicatives ou sportives, et en particulier à partir des années 1990. Pour le chercheur Aurélien Restelli, « *le recours aux forces non spécialisées est plus marqué depuis les années 1990, mais il fluctue avec l'actualité, ainsi que selon la volonté de donner une réponse judiciaire plus ou moins forte à certains mouvements protestataires* ». Il ne s'agit en effet plus seulement de mettre fin à une infraction dans le contexte d'une manifestation en arrêtant une personne, mais également d'obtenir sa présentation devant un tribunal et sa condamnation. Cette logique de judiciarisation a notamment été observée dans le cadre de la lutte contre le hooliganisme dans les stades, sur le modèle de ce qui se faisait en Angleterre. Ce phénomène s'est accentué à partir des émeutes de 2005, puis pendant les manifestations contre la loi travail et à nouveau pendant les manifestations des Gilets jaunes. Il se traduit par l'intervention croissante d'unités non spécialisées dans le maintien de l'ordre, qui agissent avec leurs méthodes et leurs objectifs propres, ceux-ci pouvant parfois entrer en confrontation avec la logique d'ensemble du dispositif prévu.

50. Cette proportion a toutefois diminué depuis le début des mouvements des Gilets jaunes puisque début 2019, le maintien de l'ordre représentait 43 % de l'activité des gendarmes mobiles.

51. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, compte-rendu d'audition n°11 du 9 avril 2019, p. 13.

52. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 74.

Le sociologue Cédric Moreau de Bellaing parle, quant à lui, de « *dislocation du principe de base des forces de maintien de l'ordre : celui de l'action collective selon lequel on tient ensemble un site, une rue, on charge ensemble et on s'arrête ensemble.* » Selon lui, « *l'inversion a été totale dans la mesure où l'unité de base de ces services est devenue le binôme afin de rendre plus fluide l'intervention policière et de permettre, le cas échéant, des arrestations. Les policiers chargés du maintien de l'ordre n'avaient donc plus pour unique tâche de tenir un cordon, une rue, un espace mais de se mouvoir et, j'y insiste, d'interpeller. Le fait de demander aux forces de maintien de l'ordre – dont la compétence réside spécifiquement dans la capacité à résister, à défendre un lieu – de revenir à une dynamique beaucoup plus classique, celle de l'arrestation, a changé beaucoup de choses*<sup>53</sup>. »

L'interrogation quant à la pertinence du recours à des forces non spécialisées pour des opérations de maintien de l'ordre n'est hélas pas nouvelle. En effet, en 1996 déjà, Patrick Bruneteaux, sociologue, écrivait « *l'intervention d'autres forces de coercition, non spécialisées, fait très souvent dégénérer les manifestations les plus dures* », prenant notamment pour exemple le massacre du 17 octobre 1961, lorsqu'une manifestation d'Algériens organisée à Paris a été brutalement réprimée et dont le nombre de décès est encore débattu. « *Sollicités sur le terrain du maintien de l'ordre, les policiers de sécurité publique commettent beaucoup plus souvent que les unités professionnelles des actes graves de brutalité* », « *issus de la police judiciaire ou de la sécurité publique, habillés comme les jeunes, non encadrés, ces hommes sont pratiquement libres d'agir à leur guise dans les cortèges. Habités à maîtriser un "forcené" ou un "gangster", ils transposent dans les manifestations une méthode de neutralisation qui s'y prête beaucoup moins*<sup>54</sup> », précisait-il également. Autre exemple, c'est après 1968 que des bandes jaunes ont été apposées sur les casques des CRS, à la demande des agents qui « *en avaient marre de se faire accuser de violences commises par d'autres services et en particulier les compagnies d'intervention* », rappelle Cédric Moreau de Bellaing, sociologue<sup>55</sup>.

### Changement dans les équipements et escalade de la violence

Cette volonté d'interpeller davantage implique également un changement dans les équipements et dans les armements, les armes visant à disperser la foule n'étant plus jugées suffisantes. Il apparaît à cet égard que les forces non spécialisées sont principalement en cause dans l'utilisation importante des lanceurs de balles de défense et sont à l'origine d'un nombre conséquent de blessés. Ainsi, le Défenseur des droits indiquait, dans son rapport publié en janvier 2018 sur le maintien de l'ordre, qu'« *il ressort des réclamations traitées par le Défenseur des droits que les incidents les plus nombreux qui surviennent à l'occasion de manifestations mettent en cause des unités non spécialisées dans la gestion du maintien de l'ordre*<sup>56</sup> ». L'épisode de manifestations des Gilets jaunes puis des manifestations contre la réforme des retraites fin 2019 et début 2020 n'a fait que confirmer ce constat.

Dès lors, l'intervention de ces policiers et gendarmes non spécialisés peut contribuer à l'escalade de la violence, laquelle touche *in fine* toutes les parties, pas seulement les manifestants mais également les forces de l'ordre elles-mêmes. « *On voit les professionnels du maintien de l'ordre qui prennent une cannette sur le bouclier et qui ne bougent pas ; un policier de la BAC dans les mêmes circonstances, il va balancer trois grenades lacrymogènes* », explique à l'ACAT Julien Brel, avocat et membre de l'Observatoire toulousain des pratiques policières. Un ancien gendarme explique également : « *Les forces non spécialisées ne connaissent pas la doctrine et se retrouvent dans des postures très offensives, même lorsqu'elles n'ont pas lieu d'être. On a vu une partie du mouvement des Gilets jaunes qui a développé un esprit de revanche face à un usage disproportionné de la force.* »

### L'importance fondamentale de la formation des agents

#### Une obligation internationale

La formation des policiers et des gendarmes est fondamentale et relève notamment des obligations de la France en vertu de l'article 2 – qui protège le droit à la vie – et de l'article 3, qui prohibe la torture et les mauvais traitements – de la Convention européenne des droits de l'homme.

La nécessité d'une formation adéquate des agents engagés dans des opérations de maintien de l'ordre est au demeurant présentée comme primordiale par l'OSCE qui explique que : « *Les gouvernements doivent faire en sorte que les personnels des services de maintien de l'ordre reçoivent une formation adéquate concernant le maintien de l'ordre pendant les réunions publiques. Cette formation devrait préparer ces fonctionnaires à agir de façon à éviter l'escalade de la violence et à réduire les conflits ; elle devrait inclure un volet "comportemental" (négociation, médiation, etc.). Ladite formation devrait également englober les questions pertinentes en matière de droits*

53. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 53.

54. P. Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, mars 1996, pp. 251 et 253.

55. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 209.

56. Défenseur des droits, *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, décembre 2017, p. 12.

## LA CRÉATION DES DAR ET LA PÉRENNISATION DES BRAV

Malgré ces préoccupations et les écueils déjà exposés, la mobilisation de forces non spécialisées a été pleinement assumée et même renforcée par le gouvernement actuel à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes. En effet, dès décembre 2018, à Paris, des détachements d'action rapides (DAR), formations de 20 policiers principalement issus de brigades de recherche et d'intervention (BRI)<sup>1</sup> et de BAC, ont été créés dans l'urgence et sans recevoir de formation adéquate. Pour un représentant syndical de la police, « *il était clair que ce qui était demandé à nos collègues contribuait plutôt à pourrir la situation qu'à l'assainir*<sup>2</sup> ».

Puis, ces DAR ont été remplacés par de nouvelles brigades de répression de l'action violente (BRAV), de taille plus conséquente avec une soixantaine d'agents. Leur composition a aussi évolué, les équipes intégrant deux tiers de personnels issus des compagnies d'intervention et un tiers d'agents présentés comme plus mobiles, principalement issus des BAC, mais également de la BRI ou encore de la garde républicaine. Une fréquence radio leur est dédiée afin de faciliter leur communication et renforcer leur autonomie.

Des BRAV motorisées, dites BRAV-M, ont également été mises en place. Il s'agit de binômes constitués avant chaque début de manifestation censés faciliter le déplacement des policiers, notamment là où les véhicules habituels peuvent avoir du mal à se rendre. Ce nouveau dispositif est perçu par de nombreuses personnes, y compris par certains représentants des forces de l'ordre, comme un retour des pelotons de voltigeurs motoportés (les « voltigeurs »), créés en 1969 en réaction aux manifestations de Mai 68 et qui avaient été dissous après le décès de Malik Oussekin en 1986. La préfecture de police s'en défend toutefois. Des policiers à moto ont été également observés à Toulouse et à Bordeaux.

Des membres des DAR, puis des BRAV et des BRAV-M, ont été mis en cause dans plusieurs cas de violences policières.

---

1. La BRI, également appelée brigade antigang, « *allie police judiciaire et missions d'intervention en situation de crise* », selon le ministère de l'Intérieur. Elle intervient particulièrement dans les affaires de grand banditisme et de terrorisme.

2. Déclaration du secrétaire général du syndicat Unité SGP Police FO et de la FSMI-FO devant la commission des lois du Sénat le 25 mars 2019.

# Les unités non-spécialisées mobilisées dans le maintien de l'ordre

## Les unités spécialisées

(Voir tableau p. 27)

## Les unités non-spécialisées

Policiers



Compagnies républicaines de sécurité

Les opérations de maintien de l'ordre intègrent des **dispositifs mixtes de protection et d'interpellation (DMPI)** depuis longtemps, en parallèle des unités constituées de maintien de l'ordre. Il s'agit d'agents en tenue ou en civil, qui ont principalement des missions judiciaires, c'est-à-dire d'interpellation et de protection des personnes et des biens. Elles peuvent être composées d'agents issus de :

### Compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI) et Compagnies départementales d'intervention (CDI)

Elles existent à Paris, où elles dépendent de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), et dans les grandes villes. Elles agissent au quotidien en soutien aux missions de sécurité publique et, plus ponctuellement, pour des opérations de maintien de l'ordre. Dans ce cas, elles ont un uniforme proche de celui des CRS et un casque noir à bandes bleu roi.

### Compagnies d'intervention

À Paris uniquement, elles dépendent de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC). Elles sont au nombre de sept (dont l'une n'intervient que la nuit), composées chacune de 110 policiers. Elles portent une tenue qui ressemble à celle des CRS et ont un casque noir avec des bandes bleues, un écusson de la préfecture de police et un numéro dans le dos (celui de leur compagnie).

Gendarmes



Gendarmes mobiles

Chez les gendarmes également, des agents non spécifiquement formés au maintien de l'ordre peuvent être mobilisés.

### Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN)

Unité d'élite de la gendarmerie spécialisée dans la gestion de crise et les missions dangereuses.

### Garde républicaine

Elle assure des missions de sécurité publique, de représentation protocolaire et la sécurité des palais nationaux.

### Pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG)

Ils ont pour mission prioritaire la lutte contre la délinquance sur la voie publique.

### Groupes de pelotons d'intervention (GPI) :

Il s'agit des antennes du GIGN implantées dans les départements et collectivités d'outre-mer.

### Brigades spécialisées de terrain (BST)

Rattachées à un territoire, elles ont pour mission de lutter contre la délinquance et les violences.

### Brigade anticriminalité (BAC)

Elle dépend à Paris de la préfecture de police et, dans les autres départements, de la police nationale. Elle a pour mission principale de lutter contre la délinquance, en faisant du flagrant délit. S'ils agissent en civil, les agents doivent être porteurs d'un brassard orange siglé « police » sur lequel doit figurer leur numéro RIO.

D'autres unités ont pu être mobilisées pour des opérations de maintien de l'ordre ou en marge de celles-ci : **brigade de recherche et d'intervention (BRI)**, **brigade d'assistance aux personnes sans-abri**, etc.

Par ailleurs, malgré une circulaire de 2011 relative à l'interdiction des missions de maintien de l'ordre aux agents de **police municipale**, dans plusieurs villes, la présence de policiers municipaux a pu être observée en marge des manifestations des Gilets jaunes. Selon des représentants du ministère de l'Intérieur rencontrés par l'ACAT, les policiers municipaux ne sont pas censés être mobilisés dans les dispositifs de maintien de l'ordre mais uniquement en périphérie de ces dispositifs, par exemple pour des missions de circulation ou de vidéoprotection.

### Pelotons d'intervention interrégionaux de la gendarmerie (PI2G)

Anciennement appelés antennes régionales du GIGN, ils ont notamment pour mission la lutte contre le grand-banditisme, le transfert de détenus particulièrement dangereux ou le contre-terrorisme.

Les services de sécurité de la **RATP** et de la **SNCF** peuvent également être intégrés, au sens large, aux dispositifs de maintien de l'ordre par leurs missions de contrôle et de fouille des voyageurs les jours de manifestation.

Si parmi ces forces — hors CRS et gendarmes mobiles —, certaines sont davantage formées au maintien de l'ordre que d'autres, les forces non spécialisées se voient confier des missions variées et leur professionnalisme est régulièrement critiqué, notamment par les forces spécialisées du maintien de l'ordre. « *En gros, leur métier de tous les jours, c'est du boulot de BAC en tenue et, en cas de manifestation, ils sont amenés à faire du maintien de l'ordre en unité constituée* », explique à l'ACAT un policier qui se méfie toutefois de ce « *mélange des genres* ». Pour Fabien Jobard, sociologue, la création de ces unités « *participe bien d'une militarisation de la police urbaine, au sens où ce sont des unités encasernées, détachées d'un terrain local, soumises aux ordres d'une hiérarchie centrale plutôt qu'aux sollicitations du public local, évaluées selon leur aptitude à la discipline plutôt qu'à leur discernement en intervention et, bien sûr, équipées (défensivement d'abord, offensivement ensuite) en réponse à un danger systématiquement estimé très élevé. Tout cela n'en fait pas une police plus violente, mais à coup sûr une police moins abordable, aux yeux des habitants une police du lointain, une police étrangère\**. »

\* F. Jobard, « Extension et diffusion du maintien de l'ordre en France » in *Vacarme*, 18 octobre 2016.

*de l'homme et couvrir le contrôle et la planification des opérations de maintien de l'ordre en privilégiant autant que faire se peut les techniques permettant de recourir le moins possible à la force. La formation peut ainsi contribuer à assurer que la culture et l'éthique des services d'application des lois accordent, comme il convient, une place prioritaire au respect des droits de l'homme dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre<sup>57</sup>. »*

Pour l'ONU également, « les membres des forces de l'ordre doivent recevoir une formation adéquate en matière de facilitation des rassemblements. Cette formation devrait leur donner de bonnes connaissances du cadre juridique régissant les réunions, des techniques d'encadrement et de gestion de la foule, des droits de l'homme dans le contexte des réunions et du rôle important que jouent les réunions dans l'ordre démocratique. Elle doit aussi faire une place aux compétences relationnelles telles que la communication efficace, la négociation et la médiation, qui permettent d'éviter une escalade de la violence et d'apaiser les conflits<sup>58</sup> ».

### Formation des forces spécialisées

Les CRS et les gendarmes mobiles bénéficient d'une formation spécifique au maintien de l'ordre, celle-ci étant jugée primordiale, notamment pour permettre de comprendre l'ensemble de la chaîne hiérarchique et les différentes stratégies d'intervention. Les agents sont en effet censés être réunis régulièrement pour procéder à des formations obligatoires, afin de garantir la cohésion de ceux engagés dans les mêmes unités ou escadrons. Selon la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, la formation continue est moindre chez les policiers et les gendarmes<sup>59</sup>.

*« Le maintien de l'ordre est un métier pour lequel il faut être formé. Un individu qui n'a pas reçu la formation adéquate peut présenter un danger pour la sécurité des personnes, aussi bien celle des manifestants que celle des forces de l'ordre<sup>60</sup>. »*

RICHARD LIZUREY, EX-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Les gendarmes mobiles sont formés au centre national de formation de la gendarmerie (CNEFG) de Saint-Astier (Dordogne), créé en 1969, pour leur formation initiale et continue. Au cours de leur carrière, les escadrons de gendarmes mobiles bénéficient d'une formation initiale de douze mois, puis d'une semaine de formation collective au sein de l'unité d'affectation et d'un stage de remise à niveau de trois semaines tous les trente mois, en théorie. Des réflexions seraient en cours pour aménager la formation des gendarmes mobiles : stages plus courts, formations ailleurs qu'à Saint-Astier, etc.

Chez les policiers, la formation initiale en maintien de l'ordre est plus limitée car elle dépend de l'affectation des fonctionnaires de police. Les policiers bénéficient d'un stage de quatre semaines avant leur affectation dans une compagnie républicaine de sécurité. La formation s'effectue dans l'un des quatre centres spécialisés (Sainte-Foy-lès-Lyon, Rennes, Toulouse et Plombières-lès-Dijon), selon leurs disponibilités. En plus des 25 jours de formation collective prévus chaque année pour les CRS au sein de leur unité d'affectation, d'autres journées ponctuelles d'entraînement peuvent être organisées. Enfin, les CRS peuvent également s'entraîner sur des sites mis à disposition de manière ponctuelle, comme d'anciens sites militaires désaffectés, pour procéder à des formations spécifiques, par exemple pour l'utilisation de grenades lacrymogènes.

En outre, les retours d'expérience occupent une place privilégiée au sein des unités spécialisées du maintien de l'ordre, lesquels leur permettent de faire évoluer leurs stratégies selon les situations que les agents ont pu rencontrer.

57. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, 9 juillet 2010, p. 72 ; rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 294.

58. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §42.

59. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, p. 105.

60. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, compte-rendu d'audition n°13 du 10 avril 2019, pp. 3-4.

### L'insuffisante formation des forces non spécialisées

Le recours à des forces non spécialisées est également problématique au regard de la formation de ces agents, largement jugée insuffisante par les autorités elles-mêmes<sup>61</sup>. Pourtant, les obligations positives au regard de l'article 3 de la CEDH imposent aux États « *de former les agents de maintien de l'ordre de manière à garantir un degré élevé de compétence quant à leur comportement professionnel afin que personne ne soit soumis à un traitement contraire à cette disposition (les mauvais traitements)*<sup>62</sup> ». En effet, comme le soulignait notamment un ancien DGGN, « *un individu qui n'a pas reçu la formation adéquate peut présenter un danger pour la sécurité des personnes, aussi bien celle des manifestants que celle des forces de l'ordre*<sup>63</sup> ».

Face aux multiples débats générés à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes sur la responsabilité des policiers et gendarmes non formés au maintien de l'ordre dans l'escalade de la violence, des annonces ont été faites pour améliorer l'équipement des agents (des mesures ont déjà été mises en œuvre en 2019), ainsi que leur formation. À l'avenir, des membres du PSIG devraient suivre une formation au centre de formation de Saint-Astier « *pour acquérir le socle des connaissances leur donnant les réflexes qui permettent d'intervenir avec discernement et fermeté face à un trouble de l'ordre public* ». Côté police, les autorités ont annoncé vouloir renforcer les modules de formation commune entre les différents agents du maintien de l'ordre à partir de septembre 2020 et des modules d'apprentissage partagés entre les différents corps. Les autorités espèrent également « *orienter davantage de jeunes gardiens sortis d'école vers les CRS pour les former sur de nombreux équipements, leur apprendre à travailler en unités constituées, à réaliser des missions de maintien de l'ordre, le tout pendant deux ou trois ans, avant de laisser ceux qui le souhaitent rejoindre une autre affectation, où cette expérience leur sera profitable*<sup>64</sup> ».

#### TÉMOIGNAGE : Elsa Moulin, blessée par un gendarme du PSIG.

En octobre 2014, lors des mouvements de protestation contre la construction du barrage de Sivens, Elsa Moulin a été grièvement blessée à la main par une grenade de désencerclement lancée par un gendarme du PSIG, force non spécialisée du maintien de l'ordre, dans la caravane où elle s'était réfugiée avec trois autres militants. L'IGGN a conclu à un usage injustifié de cette arme, les manifestants ne représentant aucune menace. Le gendarme a été renvoyé devant le tribunal correctionnel pour violences volontaires ayant entraîné une incapacité totale de travail (ITT) de 15 jours avec arme par personne dépositaire de l'autorité publique. Lors de l'audience, l'avocate d'Elsa Moulin a pu constater le manque de connaissance de l'arme et de ses règles d'utilisation par ce gendarme qui a été condamné à une peine de six mois de prison avec sursis, assortie d'une interdiction de port d'arme pendant un an. Une peine moins lourde que celle requise par le parquet, qui demandait notamment que ce gendarme ne puisse plus participer à des opérations de maintien de l'ordre pendant au moins trois ans.

Pour autant, si l'ACAT soutient une meilleure formation des agents, elle est sceptique sur la mise en œuvre de ces changements en pratique. En effet, comme le rappelle un policier rencontré par l'ACAT, « *pour être efficace, la formation doit être régulière et il faut pratiquer régulièrement. Il faut du temps pour être vraiment opérationnel, autonome sur un poste. Former des BAC à faire du maintien de l'ordre, ça ne fonctionnerait pas car ce serait nécessairement des formations trop courtes.* »

61. Déclaration du DGGN devant la commission des lois du Sénat le 28 mars 2019. Des membres des BAC seraient régulièrement invités aux formations des CRS, mais la mise en œuvre semble relative (source : Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, p. 100).

62. CEDH, *Bouyid contre Belgique*, n°23380/09, 28 septembre 2015, §108.

63. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, p. 100.

64. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, pp. 100 et 104.

**RECOMMANDATION**

L'ACAT demande que la spécificité des unités spécialisées dans le maintien de l'ordre soit reconnue. Par ailleurs, leur formation doit être encore améliorée et actualisée afin de mieux prendre en compte les évolutions des manifestations et garantir un exercice effectif des libertés. Cette formation devrait s'ouvrir davantage aux sciences sociales et à la société civile.

**Une tendance en rupture avec la doctrine française du maintien de l'ordre**

Tandis que la doctrine historique du maintien de l'ordre impliquait une mise à distance entre deux collectifs – les forces de l'ordre et les protestataires –, le développement des stratégies d'interpellation conduit à l'individualisation des rapports entre les agents des forces de sécurité et les manifestants. Cette évolution emporte un changement d'approche fondamentale : une interpellation implique en effet un rapprochement physique et donc, *de facto*, un abandon de la logique de mise à distance. Les situations de maintien de l'ordre et d'interpellation obéissent à des schémas tactiques, des manœuvres, des postures opérationnelles et des temporalités totalement différents.

Les forces spécialisées déplorent également être régulièrement mobilisées pour des gardes statiques, notamment de bâtiments officiels (préfectures, monuments historiques...), tandis que les policiers et gendarmes non spécialisés sont mis en première ligne des dispositifs de maintien de l'ordre. « *Nous faisons du maintien de l'ordre à l'envers : les forces les moins destinées à cela sont en première ligne, et celles entraînées et équipées pour absorber les chocs sont derrière* », expliquait à cet égard un CRS devant la commission des lois du Sénat en mars 2019<sup>65</sup>. En effet, si les forces non spécialisées sont censées intervenir en appui des gendarmes mobiles et des CRS, tel n'est pas toujours le cas en pratique. Un ancien gendarme explique à l'ACAT : « *On a vu des DAR charger sur les Champs-Élysées, en incompréhension complète de la part des professionnels du maintien de l'ordre et des manifestants. Personne ne comprend rien dans ces cas-là. Cela met tout le monde en insécurité.* » Ces pratiques perturbent les schémas tactiques d'ensemble qui visent en principe à apaiser la situation, ce qui crée de la confusion sur l'action des forces de l'ordre.

Pour Christian Mouhanna, sociologue que l'ACAT a rencontré, « *pour simplifier, on avait tendance à penser qu'en France, on avait une mauvaise police du quotidien mais qu'on avait une super police de maintien de l'ordre : zéro blessé, zéro mort, à l'exception de Malik Oussekin. On voit comment tout ça s'effrite et que c'est le modèle de la police du quotidien qui vient en quelque sorte influencer sur le maintien de l'ordre. On prend le mauvais exemple pour le généraliser au bon exemple.* »

**CONSTITUTION D'UN CONTINUUM DU MAINTIEN DE L'ORDRE**

La judiciarisation du maintien de l'ordre se manifeste par une articulation de plus en plus poussée entre politique pénale, sous le contrôle des parquets, et opérations de maintien de l'ordre, sous le contrôle de l'autorité administrative. Ainsi, les circulaires du ministère de la Justice en ce sens se sont succédées, notamment pour inviter les procureurs à se rapprocher des services préfectoraux en vue de la préparation des dispositifs de maintien de l'ordre. L'autorité judiciaire intervient également de plus en plus souvent après les manifestations lorsque des personnes sont poursuivies devant les tribunaux pour des faits intervenus pendant ou en marge des manifestations.

*« Il y a eu un choix politique dès le départ de faire usage du droit pénal à des fins de maintien de l'ordre d'une part et, d'autre part, de poursuivre et de faire punir sévèrement les manifestants arrêtés dans ces conditions. »*

RAPHAËL KEMPF, AVOCAT, À PROPOS DES MANIFESTATIONS DES GILETS JAUNES

65. Déclaration d'un délégué national CRS Alliance Police nationale devant la commission des lois du Sénat le 25 mars 2019 ; voir également les déclarations d'un membre de l'association professionnelle nationale militaire Gendarmes et citoyens devant la commission des lois du Sénat le 2 avril 2019 ; rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, pp. 287-288.

## Gestion des manifestations en amont

### Interdictions de manifester

En pratique, bien que l'ACAT n'ait pas de chiffres officiels précis, il ressort de la documentation disponible que les décisions d'interdire une manifestation étaient rares jusqu'à récemment. Ainsi, à l'occasion de la commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre en 2015, le ministre de l'Intérieur de l'époque précisait qu'en 2014, sur les 2 047 manifestations revendicatives déclarées dans le ressort de la préfecture de police de Paris, seules 5 avaient été interdites, 25 en 2013 et 15 en 2012.

*« Les réunions publiques visent à transmettre un message à une personne, un groupe ou une organisation cible particuliers. Par conséquent, en règle générale, il convient de faciliter la tenue de réunions à des endroits où les organisateurs peuvent être vus et entendus par le public visé. »*

LIGNES DIRECTRICES DE L'OSCE<sup>66</sup>

Or, les interdictions de manifester se sont multipliées à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes. Des zones entières de plusieurs grandes villes (notamment à Paris, Toulouse, Rouen, Lyon...) ont ainsi été interdites les samedis et le montant de l'amende encourue en cas de non-respect de cette interdiction a été augmenté en mars 2019. Les arrêtés portant interdiction de manifester sont par ailleurs souvent des copier-coller, peu motivés, et pris tardivement, ce qui ne permet pas ou complique toute contestation utile.

À Paris, le préfet de police a motivé ses arrêtés d'interdiction des rassemblements des Gilets jaunes par les violences des précédentes manifestations, l'existence d'un risque d'attaque terroriste, ainsi que par la présence d'institutions sensibles (présidence de la République, ministère de l'Intérieur ou ambassade des États-Unis). Ces justifications semblent insuffisantes au regard des critères établis par l'OSCE sur la liberté de réunion pacifique, pour qui « *ni le risque hypothétique de désordres publics, ni la présence d'un public hostile ne sauraient passer pour un motif légitime d'interdiction d'une réunion publique. Les restrictions préalables imposées sur la base du risque d'incidents devraient valoir l'arrestation et la poursuite de ses auteurs plutôt qu'entraîner des restrictions imposées au nom d'allégations concernant des réunions identiques tenues précédemment*<sup>67</sup> ». Une position également partagée par la CEDH<sup>68</sup>. De même, pour les rapporteurs spéciaux de l'ONU, « *les interdictions générales, y compris l'interdiction complète d'exercer un droit ou l'interdiction d'exercer un droit à certains endroits ou à certains moments, sont intrinsèquement disproportionnées, car elles empêchent de prendre en compte les circonstances propres à chaque réunion proposée*<sup>69</sup> ».

Par ailleurs, dans un contexte de libéralisation des frontières, et en particulier pour les manifestations altermondialistes, les mesures de surveillance des manifestants se sont multipliées depuis les années 1990, mettant en œuvre une coopération entre les États européens. Ainsi, une action commune du 26 mai 1997 estime qu'il est nécessaire de prendre des mesures de coopération « *lors des rassemblements au sens large* » (sportifs, manifestations...) où est réuni un grand nombre de personnes originaires de différents États membres. En 2001 également, un Conseil des ministres « Justice et affaires intérieures » s'était réuni notamment pour « *s'opposer à la violence dans les rassemblements internationaux* ». L'autre objectif était de permettre « *l'utilisation de toutes les possibilités légales existantes dans les États membres permettant d'empêcher les personnes notoirement connues pour des faits troublant l'ordre public de se rendre dans le pays qui accueille l'événement s'il y a des raisons sérieuses de croire que ces personnes se déplacent dans l'intention d'organiser, de susciter ou de participer à de graves troubles à l'ordre public*<sup>70</sup> ».

Cette coopération repose aussi sur l'interconnexion des fichiers. Parmi eux, le système d'information Schengen (SIS), créé par l'Union européenne, qui fournit des informations sur les personnes n'ayant pas le droit d'entrer ou de séjourner dans l'Union, disparues ou recherchées dans le cadre d'activités criminelles. Ce fichier liste aussi des données permettant de localiser une personne et de confirmer son identité. Cet outil est utilisé massivement par les États membres, et notamment pour empêcher des personnes de se

66. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, 9 juillet 2010, p. 10.

67. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, 9 juillet 2010, p. 45.

68. CEDH, *Alexeïev contre Russie*, n°4916/07, 25924/08 et 14599/09, 21 octobre 2010.

69. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §30.

70. Conclusions de la 2366<sup>e</sup> session du Conseil Justice, affaires intérieures et protection civile du 13 juillet 2001, p. 7, citée en G. Descloux, O. Fillieule et P. Viot, *Changement de tableau. Le maintien de l'ordre public en Europe, entre poussée de l'histoire réelle et différenciation*, 2015.

rendre dans des pays voisins pour prendre part à des manifestations. Ce fut par exemple le cas à Gênes en 2001 où des personnes ont pu être fichées dans le SIS pour avoir participé à des manifestations anti-nucléaires, pourtant jugées légitimes et autorisées dans d'autres États. Pour certains, « *la pratique, en fait, tend à montrer que le fichage s'est développé de manière relativement extensive, à tel point que l'on est légitimement amené à se demander si certaines opérations de maintien de l'ordre n'ont pas pour seul objectif de nourrir le SIS*<sup>71</sup> ». Ces dispositions sont par ailleurs complétées par celles du Traité de Prüm<sup>72</sup> (également appelé « Schengen III » ou « Schengen plus »), signé le 27 mai 2005. Celui-ci vise à renforcer la coopération transfrontalière, en particulier par le partage d'informations<sup>73</sup>, entre les autorités policières et judiciaires des pays de l'Union européenne, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et de « *manifestations de grande envergure revêtant une dimension transfrontalière* ». Un chapitre du Traité est ainsi consacré aux « *manifestations majeures* » et permet aux États de se transmettre des informations concernant des personnes qui sont susceptibles de commettre des infractions pénales, intensifier leur coopération policière en effectuant des interventions communes, partager des informations et s'assister. De telles pratiques posent de sérieuses questions en termes de respect de la liberté de circulation, de la liberté de réunion, mais également de la vie privée et familiale, dès lors que ces mesures reposent sur l'utilisation de fichiers interconnectés contenant des informations personnelles.

### Délivrance de réquisitions aux fins de contrôles d'identité et de fouilles

Dans la perspective de ce continuum de maintien de l'ordre, les procureurs délivrent des réquisitions aux fins de contrôles d'identité en application du code de procédure pénale. Ces contrôles d'identité peuvent être porteurs d'arbitraire dans la mesure où les forces de l'ordre peuvent y procéder « *pendant une période de temps déterminée, sans avoir à justifier d'un élément visible et objectif lié à la commission d'une éventuelle infraction* », comme le rappelle une circulaire du ministère de la Justice<sup>74</sup>. Pour le Défenseur des droits, « *cette absence de condition objective favorise les risques de discrimination et des comportements des forces de l'ordre non conformes à la déontologie et alimente un sentiment de violation arbitraire des libertés fondamentales par les forces de police*<sup>75</sup> ».

En pratique, la procédure de contrôle d'identité est en effet régulièrement détournée et entrave ainsi l'exercice du droit de manifester. Ainsi, en théorie, lorsque les personnes sont contrôlées par les forces de l'ordre, elles ne peuvent être éloignées des lieux de la manifestation vers un poste de police que si elles sont dans l'impossibilité de justifier de leur identité. Or, dans de nombreux cas, ces procédures de vérification d'identité sont utilisées comme une mesure de dispersion. Le Défenseur des droits en donnait un exemple devant la commission d'enquête sur le maintien de l'ordre en 2015 : « *Les Veilleurs, mouvement ultra-pacifique, se rassemblent place de la République, sur le terre-plein central, le 26 juin 2013. Et voilà que les participants se retrouvent dans le "GAV bus", selon l'expression employée sur les réseaux sociaux pour désigner ce bus où l'on peut entasser jusqu'à cinquante personnes pour aller vérifier leur identité. Cinquante-deux manifestants sont ainsi embarqués et emmenés au commissariat de la police ferroviaire, rue de l'Évangile, sans que personne ne leur ait demandé au préalable de justifier de leur identité. Tous ont pourtant une carte nationale d'identité sur eux. Ce n'est qu'à l'arrivée au commissariat qu'ils sont prévenus qu'il s'agit d'une vérification d'identité*<sup>76</sup>. » À nouveau en 2019, le Défenseur des droits a recommandé des sanctions à l'encontre de policiers ayant procédé à des « *contrôles d'identité déportés* » et privé de liberté 43 personnes « *en dehors de toute procédure légalement prévue et sans que l'autorité judiciaire, garante des libertés individuelles, n'en soit informée à un quelconque moment*<sup>77</sup> ». Ce constat de détournement des contrôles d'identité est également partagé par un policier rencontré par l'ACAT qui indique que des policiers mentionnent souvent sur les procès-verbaux qu'il n'était pas possible de faire le contrôle sur place sans risque. « *Mais c'est faux. C'est un choix d'amener les personnes à Évangile.* »

Les dispositifs de contrôle peuvent par ailleurs être largement étendus, au-delà du périmètre de la manifestation. À titre d'exemple, une dépêche de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice en date du 6 décembre 2018 invite les procureurs à délivrer des réquisitions aux fins de contrôle d'identité dans les gares, aux stations de péage et sur les axes autoroutiers, vers Paris notamment. Le Syndicat de la magistrature explique que « *dans ce cadre, les policiers qui contrôlent "n'ont pas à justifier des soupçons"*,

71. G. Descloux, O. Fillieule et P. Viot, « Changement de tableau. Le maintien de l'ordre public en Europe, entre poussée de l'histoire réelle et dédifférenciation », 2015

72. Traité signé par l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Une part importante de ce Traité a ensuite été rapidement intégrée en droit de l'Union européenne, notamment sur l'échange de données génétiques.

73. Les données échangées sont notamment relatives aux profils ADN, aux empreintes digitales ou encore aux données relatives aux véhicules des personnes ayant déjà commis ou qui seraient susceptibles de commettre des infractions. Les États sont également autorisés à accéder, en vue de poursuivre des infractions pénales, aux fichiers nationaux d'empreintes génétiques.

74. Circulaire du ministère de la Justice du 22 novembre 2018 relative au traitement judiciaire des infractions commises en lien avec le mouvement de contestation dit "des gilets jaunes" », p. 3.

75. Défenseur des droits, Avis n°19-02 sur la proposition de loi n°1352 visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs.

76. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 434.

77. Défenseur des droits, décision n°2019-246 du 10 décembre 2019.

*ni à identifier des "risques d'atteinte à l'ordre public" [...]. Mais ils peuvent contrôler l'identité et fouiller le véhicule des personnes. Et s'ils découvrent des "objets par nature licites (outils, boules de pétanque, boulons, autres matériaux projetables, lunettes de piscine, aérosols...)", une garde à vue est possible – encouragée même selon la circulaire – s'il existe par ailleurs "des indices d'un déplacement pour une manifestation", en l'espèce, un gilet jaune (pourtant obligatoire dans tout véhicule) suffit. La dépêche poursuit le raisonnement en indiquant que les investigations porteront alors sur la vérification des données des téléphones portables afin de "matérialiser un rendez-vous sur une manifestation"<sup>78</sup>. »*

De nombreuses fouilles sont également pratiquées sur réquisitions des procureurs. Ces procédures ont notamment permis aux autorités de confisquer ce qui a pu parfois être considéré de manière abusive comme des armes par destination<sup>79</sup>, dont auraient été porteurs des manifestants<sup>80</sup>. Il convient à ce sujet de préciser que parmi ces confiscations, figurent des équipements de protection (casque, masque, etc.) qui sont perçus par une part croissante des manifestants comme indispensables pour se protéger des forces de l'ordre dans un contexte d'usage important d'armes de force intermédiaire, et notamment de LBD ou de gaz lacrymogènes. Par ailleurs, si le code de procédure pénale prévoit la remise d'un récépissé lorsque ces fouilles sont effectuées, « *les gens ne savent pas qu'ils ont ce droit et il peut être difficile à obtenir en pratique* », explique l'avocat Raphaël Kempf.

Pour les rapporteurs spéciaux de l'ONU, « *la pratique des interpellations suivies de fouilles utilisée par les forces de l'ordre à l'encontre des organisateurs de réunions ou des participants peut porter atteinte aux droits à la liberté et à la sécurité physique, ainsi qu'au respect de la vie privée. Cette pratique ne doit pas être arbitraire et ne doit pas violer le principe de non-discrimination. Elle doit être autorisée par la loi, nécessaire et proportionnée. Le simple fait qu'une personne participe à une réunion pacifique ne constitue pas un motif suffisant pour procéder à une fouille*<sup>81</sup>. »

*« Les autorités devraient s'abstenir de prendre des mesures inclusives anticipatives : sauf en présence d'un danger clair et réel de violence imminente, les membres des forces de l'ordre ne devraient pas intervenir pour arrêter, fouiller et/ou placer en détention des personnes en route vers une réunion. »*

LIGNES DIRECTRICES DE L'OSCE<sup>82</sup>

## RAPPEL

Les organisateurs sont tenus de déclarer les manifestations sur la voie publique. En revanche, les textes internationaux, de même que la jurisprudence des tribunaux français et de la CEDH, admettent qu'une manifestation qui ne serait pas déclarée n'est pas nécessairement interdite.

Saisi d'une demande ou informé de la tenue d'une manifestation qu'il souhaite interdire pour menace à l'ordre public, le préfet peut en prononcer l'interdiction, décision qui peut être contestée devant la juridiction administrative. Enfin, quand bien même une manifestation serait interdite par l'autorité préfectorale, l'usage de la force pour la disperser n'est possible qu'en cas de trouble avéré à l'ordre public.

78. Syndicat de la magistrature, « Gilets jaunes et répression : le droit de manifester restera-t-il sur le bord des ronds-points ? Réflexions sur les débordements institutionnels », 11 janvier 2019.

79. Ces armes sont définies par l'article 132-75 alinéa 2 du code pénal comme « *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* ».

80. Ont notamment pu être considérés comme tels des masques ou casques de chantier, un manche utilisé pour porter un drapeau, un fauteuil roulant.

81. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §43.

82. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>e</sup> édition)*, 9 juillet 2010, p. 75.

### Intimidations des manifestants

En 2015, le Défenseur des droits attirait également l'attention de la commission d'enquête sur le maintien de l'ordre sur une pratique consistant à dissuader une personne de se rendre à une manifestation, citant le cas d'une personne incitée à ne pas se rendre à une manifestation en marge d'un déplacement présidentiel. Dans cette affaire, la Cour de cassation a d'ailleurs condamné deux gendarmes sur le fondement de l'article 432-4 du code pénal qui caractérise le délit d'atteinte arbitraire à la liberté individuelle par dépositaire de l'autorité publique. Ce représentant syndical avait été conduit et maintenu dans les locaux de la gendarmerie pendant plusieurs heures en marge d'un déplacement du président de la République et de membres du gouvernement dans l'Allier, afin qu'il ne puisse pas s'y rendre. D'autres cas ont été rapportés.

Il s'agit de pratiques également observées en Allemagne. Parfois, la police se rend chez des militants pour leur « conseiller » de ne pas aller manifester, mais il n'y a pas d'infraction constituée si la personne s'y rend malgré tout.

### Placements en garde à vue abusifs

La judiciarisation du maintien de l'ordre s'observe de plus en plus pendant les manifestations, en cas de commission d'infraction, voire même avant qu'elle ait été commise. Il s'agit de prévenir les troubles avant qu'ils interviennent, plutôt que de les encadrer une fois qu'ils surviennent. La judiciarisation du maintien de l'ordre se traduit aussi par le recours à des infractions « chalus » qui permettent d'interpeller un nombre important de personnes, charge aux enquêteurs d'établir, au cours de la garde à vue, et donc d'une mesure privative de liberté, la matérialité de cette infraction. C'est par exemple le cas de l'infraction de participation à un groupement en vue de la préparation de violences volontaires, de destructions ou de dégradations largement utilisée à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes ou encore du nouveau délit de dissimulation du visage dans l'espace public créé par la loi du 10 avril 2019. Ces infractions, mal définies, sont retenues pour permettre d'interpeller largement, y compris des personnes qui n'ont commis aucune violence ou dégradation et ne présentent pas de danger. Pour le Syndicat de la magistrature que l'ACAT a rencontré, « *la justice doit, pour nous, sanctionner des infractions pénales précisément définies et connues de tous en application du droit à la sûreté garanti par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* ». Or, pour ce syndicat, « *le droit pénal devient un instrument pour pouvoir faire des gardes à vue de manière préventive, pour empêcher des gens d'aller manifester alors qu'on n'a pas réellement d'élément* ». Cette tendance à la prévention des infractions n'est pas sans poser de questions au regard des libertés fondamentales.

Pour l'ONU, « *l'arrestation de manifestants en vue d'empêcher ou de punir l'exercice de leur droit à la liberté de réunion pacifique, par exemple sur la base d'accusations fausses, déraisonnables ou qui manquent de proportionnalité, peut porter atteinte à ces protections*<sup>83</sup> ». La jurisprudence de la CEDH permet les interpellations préventives en cas de menace pour l'ordre public. Dans un arrêt rendu en octobre 2018, la Cour estime qu'une privation de liberté est possible lorsqu'*« il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité d'[']empêcher [l']individu arrêté de commettre une infraction »*. Pour autant, cette possibilité doit être strictement encadrée et la Cour exige que « *la privation de liberté soit régulière, que l'infraction soit concrète et déterminée et que les autorités soient en mesure de démontrer que l'intéressé aurait selon toute probabilité participé à la commission de cette infraction s'il n'en avait pas été empêché par la privation de liberté dont il a fait l'objet. De plus, en cas de non-respect de cette obligation, la personne concernée devrait avoir un droit à réparation*<sup>84</sup>. »

Certains pays disposent d'un régime d'interpellation administrative, comme c'est le cas en Belgique où cette mesure peut durer jusqu'à 12 heures. En France, l'autorité administrative, soit le préfet, ne peut prononcer de mesure privative de liberté dans le cadre de manifestations sur la voie publique. Lorsqu'une personne est arrêtée et placée en garde à vue, cette privation de liberté s'exerce sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

La CEDH a aussi eu l'occasion de rappeler, dans une affaire concernant la France, que la régularité de la détention au regard du droit interne était un élément essentiel, mais non décisif, dans l'examen de l'obligation des autorités françaises au regard de la Conv.EDH. Ainsi, la Cour précisait qu'une privation de liberté peut être régulière selon la législation interne, tout en étant arbitraire et donc contraire à la Convention<sup>85</sup>.

83. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §45.

84. CEDH S, V et A contre Danemark, n°35553/12, 366 78/12, 367 11/12, 22 octobre 2018.

85. CEDH, Français contre France, n°26690/11 du 23 avril 2015.

### Le délit de groupement en vue de la préparation de violences ou de dégradations

Le délit de participation à un groupement en vue de la préparation de violences volontaires, de destructions ou de dégradations est prévue par l'article 222-14-2 du code pénal. Il a été créé en 2010 pour faire face aux « *bandes violentes dans les quartiers* », mais la garde des Sceaux de l'époque, Michèle Alliot-Marie, avait déjà évoqué la possibilité d'appliquer cette disposition aux *black blocs* et « casseurs » qui « *s'y joignent [aux manifestations] sans aucune idée à défendre* ». Pour le Syndicat de la magistrature, « *l'infraction créée n'a alors de sens que parce qu'elle dispense l'autorité policière et judiciaire de prouver la participation à des dégradations et des violences : elle vise à poursuivre un individu "sans avoir à apporter spécifiquement la preuve qu'il a directement participé aux violences ou aux dégradations commises", selon les mots de l'ancienne garde des Sceaux elle-même*<sup>86</sup> ». L'esprit de cette loi va « *d'une certaine manière, au-delà de la logique de responsabilité collective de la loi anticasseurs abrogée en 1981 (voir p. 57), le législateur de 2010 assumant qu'une personne seule puisse être contrôlée, placée en garde à vue et, qui sait, poursuivie, bien avant qu'elle ne rejoigne le groupement, que celui-ci ne se forme physiquement et donc a fortiori, même si aucune dégradation ou violence n'est finalement commise* », selon ce syndicat<sup>87</sup>.

Cette infraction a été largement utilisée pendant le mouvement des Gilets jaunes. À strictement parler, les interpellations fondées sur cette infraction ne constituent pas des interpellations préventives car il s'agit d'une disposition existante du code pénal. Il ne s'agit donc pas de mesures administratives d'interdiction de manifester. Pour autant, en pratique, le recours massif à cette infraction a permis d'interpeller un nombre conséquent de manifestants, avant même qu'une infraction ait été commise, sur le simple fondement de la possession d'un Gilet jaune et de sérum physiologique dans certains cas, et ainsi les empêcher de participer à la manifestation. À Montpellier par exemple, l'Observatoire de la Ligue des droits de l'homme (LDH) explique que cette infraction est quasi-systématiquement évoquée par le parquet et « *semble se présumer par la seule présence du prévenu dans ou à proximité de la manifestation après 17h, dans la mesure où le parquet, et souvent la juridiction, considèrent qu'après 17h, la manifestation devient nécessairement violente*<sup>88</sup> ».

L'ACAT s'inquiète également du fait que, pendant ces placements en garde à vue, qui pour certains aboutissent à des poursuites, les mesures d'enquête déployées sont très minces, voire inexistantes. L'ACAT fait d'ailleurs le constat d'un recul sur ce point entre 2016 et 2018. Ainsi, une circulaire de la Chancellerie de 2016 rappelait que « *l'audition des agents interpellateurs et leur mise en présence avec les personnes interpellées doivent dans la mesure du possible être largement prescrites, tout particulièrement lorsque les faits sont contestés*<sup>89</sup> ». En 2018, changement de ton. Pendant les manifestations des Gilets jaunes, « *peu d'investigations sont menées par les services de police afin de mettre en évidence cette intention de participer à un groupe dans le but de préparer des violences volontaires ou des dégradations (notamment investigations téléphoniques – SMS, réseaux sociaux – ou vidéosurveillance). Seules les constatations des services de police viennent le plus souvent caractériser "un ou plusieurs faits" qui seraient révélateurs de l'intention coupable* », explique l'Observatoire de la Ligue des droits de l'homme (LDH) de Montpellier<sup>90</sup>. Une pratique au demeurant assumée par le ministère de la Justice qui, dans une circulaire du 22 novembre 2018, indiquait qu'« *afin de garantir la qualité des procédures judiciaires, les services d'enquête doivent être invités à utiliser les dispositifs de captation d'images mis à leur disposition et à les exploiter dans le temps de la garde à vue. Il sera néanmoins rappelé que les déclarations des officiers de police judiciaire ont force probante et que les vidéos ne constituent pas un élément probatoire exclusif de tout autre*<sup>91</sup> ».

De même que par le procureur de Paris qui, dans une note interne au début de l'année 2019, aurait demandé aux parquetiers « *d'éviter de faire reconvoquer les policiers* » et de contacter les effectifs interpellateurs en cas d'imprécision des conditions d'interpellation. Le procureur aurait par ailleurs invité ses équipes à ne procéder à l'exploitation des vidéos-surveillance de la préfecture de police que « *pour les faits les plus graves et/ou contestés car très chronophages* », des actes pourtant jugés essentiels dans ce type d'affaires. Particulièrement préoccupante également, la demande de ce même procureur de Paris de ne pas lever les gardes à vue avant le samedi soir ou le dimanche matin « *afin d'éviter que les intéressés grossissent à nouveau*

86. Syndicat de la magistrature, « Gilets jaunes et répression : le droit de manifester restera-t-il sur le bord des ronds-points ? Réflexions sur les débordements institutionnels », 11 janvier 2019.

87. Syndicat de la magistrature, « Gilets jaunes et répression : le droit de manifester restera-t-il sur le bord des ronds-points ? Réflexions sur les débordements institutionnels », 11 janvier 2019.

88. Legal team de la LDH de Montpellier, *Rapport relatif à la répression judiciaire. Mouvement social des "gilets jaunes". Audiences du tribunal correctionnel. 29 décembre 2018 – 18 mars 2019.*

89. Circulaire du ministère de la Justice du 20 septembre 2016 relative à la lutte contre les infractions commises à l'occasion des manifestations et autres mouvements collectifs.

90. Legal team de la LDH de Montpellier, *Rapport relatif à la répression judiciaire. Mouvement social des "gilets jaunes". Audiences du tribunal correctionnel. 29 décembre 2018 – 18 mars 2019.*

91. Circulaire du ministère de la Justice du 22 novembre 2018 relative au traitement judiciaire des infractions commises en lien avec le mouvement de contestation dit "des gilets jaunes", p. 3.

*les rangs des fauteurs de troubles* », y compris en l'absence de poursuites engagées contre la personne gardée à vue<sup>92</sup>.

Par ailleurs, à l'occasion des placements en garde à vue, il est généralement procédé à des prises d'empreintes. L'OSCE rappelle que « *la conservation des empreintes digitales, d'échantillons cellulaires et du profil génétique des personnes soupçonnées, mais non condamnées doit être strictement limitée par la loi*<sup>93</sup> ».

Plusieurs témoignages font également état d'atteintes aux droits de la défense pendant les gardes à vue : incitation des forces de l'ordre à ne pas appeler d'avocat, dénigrement des avocats choisis par les manifestants notamment.

Enfin, l'ACAT s'interroge sur l'utilisation de la procédure de rappel à la loi<sup>94</sup>, comme mesure alternative aux poursuites. En principe, le rappel à la loi apparaît comme une décision de clémence envers une personne qui aurait commis une infraction, à charge pour cette dernière de ne pas récidiver et ainsi s'exposer à des poursuites devant le tribunal. Dans le contexte décrit ci-dessus, le recours à cette procédure est préoccupant dès lors qu'elle a pu être mise en œuvre concernant des personnes pour qui aucune infraction n'a été clairement établie, en particulier dans le cadre de l'infraction de participation à un groupement en vue de la préparation de violences volontaires, de destructions ou de dégradations. Par ailleurs, depuis la loi du 23 mars 2019<sup>95</sup>, le procureur de la République peut également décider de prononcer une interdiction de paraître ne pouvant dépasser six mois dans un ou plusieurs lieux dans lesquels l'infraction a été commise. Or, ces deux mesures ne peuvent faire l'objet d'aucun recours et ne peuvent donc être contestées, y compris quand aucune infraction n'a été effectivement commise.

### Recours croissant à la pratique des nasses

La pratique de la nasse, ou encagement (*kettling* en anglais), s'est particulièrement développée en France à partir de 2016, bien qu'elle ait déjà pu être observée dès les années 2000, par exemple pendant les manifestations contre le contrat première embauche (CPE) en 2006 ou à Lyon le 21 octobre 2010 (voir encadré ci-contre). Présentée comme une technique de « tronçonnement », elle est normalement employée pour isoler d'éventuels éléments perturbateurs du reste d'un cortège de manifestants afin de permettre la continuation du défilé. Cette pratique n'a pas de fondement légal en France, il s'agit de choix stratégiques de la part des autorités policières. Selon le rapport du Défenseur des droits sur le maintien de l'ordre, la préfecture de police aurait élaboré une fiche technique pour encadrer cette pratique<sup>96</sup>. Elle est employée dans d'autres pays, et notamment en Angleterre et en Allemagne, en théorie pour prévenir les violences avant qu'elles n'aient le temps d'intervenir.

Deux types de stratégies d'encercllement peuvent être distingués : celle qui vise à bloquer l'ensemble d'une manifestation, au départ ou à l'arrivée de celle-ci, et celle qui vise à isoler, immobiliser ou séparer tout ou partie d'une manifestation en cours. L'OSCE rappelle toutefois qu'il convient « *de ne pas priver de leur liberté de nombreux participants pour la simple raison que les forces de l'ordre ne disposent pas de ressources suffisantes pour effectuer des arrestations individuelles : l'allocation de ressources adéquates relève en effet de l'obligation positive des États participants de protéger le droit de réunion*<sup>97</sup>. »

Selon les informations transmises par le préfet de police au Défenseur des droits en 2017, les nasses, « *en tant que technique d'interpellation indiscriminée, ne seraient aujourd'hui plus pratiquées et auraient été remplacées par des techniques d'encercllement aux fins d'immobilisation ou pour isoler temporairement une "nébuleuse" et la neutraliser* » ;

### RECOMMANDATION

L'ACAT recommande qu'il ne soit recouru à des nasses que de manière exceptionnelle et pour une durée limitée. Un cadre légal devrait être adopté, prévoyant les conditions de mise en œuvre de cette mesure et les modalités de communication avec les personnes concernées. La nécessité de prévoir une échappatoire devra également être rappelée.

92. Syndicat de la magistrature, « Le procureur de la République de Paris : le maillon faible des garants de la liberté individuelle », 25 février 2019.

93. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, 9 juillet 2010, p. 77.

94. Article 41-1 du code de procédure pénale.

95. Loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 de réforme de la Justice.

96. Défenseur des droits, *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, décembre 2017, p. 40.

97. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, 9 juillet 2010, p. 77.

l'objectif affiché étant de « *prévenir ou de mettre fin à un trouble à l'ordre public* ». Par ailleurs, la préfecture de police indiquait qu'une échappatoire était systématiquement laissée aux manifestants<sup>98</sup>. L'observation de la réalité oblige toutefois à contester cette présentation.

*« On procédait différemment avant et ça fonctionnait malgré tout. On arrivait à empêcher des gens qui commençaient à se changer et pouvaient poser problème. Aujourd'hui, on a l'impression qu'à la fois on laisse faire les violences et dégradations et qu'à la fois on nasse les gens, comme si on voulait que ça se passe mal pour justifier ensuite des réponses inadaptées et disproportionnées. »*

KATIA DUBREUIL, PRÉSIDENTE DU SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE

La pratique des nasses pose problème à plusieurs égards. Dans les pays européens qui y ont recours, un effort particulier est en même temps déployé pour faciliter la communication lors des manifestations. Or, en France, les nasses sont en général mises en œuvre sans le concours de ces outils de communication et sans anticipation de sa mise en œuvre (forces de l'ordre déployées, usage de la force, durée de la nasse, organisation des modalités de sortie et risques éventuels pour les manifestants)<sup>99</sup>. « *Dans l'absolu, l'objectif c'est d'isoler les black blocs mais dans la réalité... On a même l'impression parfois que c'est délibéré pour couper en deux les groupes, les cortèges* », explique Vincent Lanier, du Syndicat national des journalistes (SNJ) à l'ACAT. Céline Verzeletti, de la CGT, explique également que « *ce sont des situations très angoissantes pour les manifestants, surtout que nous ne disposons d'aucune information des policiers sur ce qu'il se passe en temps réel* ».

Par ailleurs, en France, de nombreux témoignages indiquent que les personnes nassées font également l'objet d'usage de la force, notamment par le recours à du gaz lacrymogène ou d'autres armes de force intermédiaire. De telles pratiques sont particulièrement préoccupantes car elles visent des personnes qui ne peuvent s'échapper. Par ailleurs, il ne saurait être reproché aux personnes de ne pas avoir respecté l'ordre de dispersion si elles ne peuvent effectivement pas quitter les lieux, les points de sortie étant bloqués par les forces de l'ordre.

### L'exemple de la place Bellecour à Lyon le 21 octobre 2010

Le 21 octobre 2010, au lendemain de la visite du ministre de l'Intérieur en réaction à des violences, une manifestation syndicale est organisée à l'occasion de la réforme des retraites. Un dispositif policier conséquent est alors déployé : aux côtés des CRS, des membres du groupe d'intervention de la police nationale (GIPN) et des policiers en civil, dont certains à moto. Dès le début, la place se transforme « *en souricière* », explique Olivier Cahn, les différents accès étant bloqués pour séparer les manifestants en deux groupes de plusieurs centaines de personnes. Un groupe de manifestants a alors été invité à débiter la manifestation pour permettre la libération de l'autre groupe ensuite. « *Au sortir de la place Bellecour, un tri fondé sur l'apparence aurait alors été initié – seules les personnes ne correspondant pas à la perception policière de l'émeutier potentiel étant autorisés à partir* », précise Olivier Cahn. Les personnes désignées comme « *émeutiers* » sont alors visées par des tirs de grenade et par un engin lanceur d'eau « *sans que leur attitude semble toujours le justifier* ». Au bout de quelques heures, ils font l'objet de contrôles d'identité et de fouilles avant d'être relâchés. Certains ont été photographiés. Des plaintes ont été déposées par des manifestants et l'affaire est toujours en cours.

Le recours à la technique de la nasse doit pourtant être strictement encadré selon la jurisprudence de la CEDH. En effet, en cas de présence massive des forces de l'ordre qui encerclent complètement une manifestation, celle-ci perd son sens. Or, dans une affaire concernant le recours à une nasse à Londres, la CEDH a rappelé que « *compte tenu de l'importance fondamentale de la liberté d'expression et de la liberté de réunion dans toute société démocratique, les autorités doivent se garder d'avoir recours à des mesures de contrôle des foules afin, directement ou indirectement, d'étouffer ou de décourager les mouvements de protestation*<sup>100</sup> ». Les autorités doivent démontrer précisément des raisons justifiant d'avoir recours à cette pratique, et notamment établir qu'elles ne pouvaient pas faire autrement.

98. Défenseur des droits, *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, décembre 2017, p. 40.

99. F. Jobard, « Extension et diffusion du maintien de l'ordre en France », in *Vacarme*, 18 octobre 2016.

100. CEDH, *Austin contre Royaume-Uni*, 15 mars 2012, n°39692/09, 40713/09 et 41008/09, §68.

**TÉMOIGNAGE. Manuel, éborgné par une grenade lacrymogène**

Manuel, éborgné par une grenade lacrymogène sur la place d'Italie le 16 novembre 2019 raconte que là où il était, il n'y avait pas d'affrontement : « *Les policiers avaient bloqué toute la place. On tentait d'en sortir mais on s'épuisait parce que dès qu'on se rapprochait d'une issue, ils nous envoyaient des gaz lacrymogènes. On a donc décidé d'attendre dans un coin plus calme. On était d'ailleurs en train de discuter et de se demander avec un street medic pourquoi ils avaient choisi de nous bloquer sur une place en travaux avec des outils de chantier qui pouvaient être utilisés. C'était dangereux et je n'avais qu'une envie : c'était partir et protéger ma femme<sup>101</sup>.* »

**Après la manifestation : la sanction pénale comme nouvelle mesure d'intimidation ?****Justice rapide**

Après les manifestations également, l'autorité judiciaire joue là encore un rôle important dans la gestion du maintien de l'ordre. Les circulaires de la Chancellerie invitent les parquets à une réponse pénale systématique et rapide. La présence de Nicole Belloubet, ministre de la Justice, un samedi de manifestation des Gilets jaunes dans les bureaux du parquet de Paris entre dans cette logique. « *Qu'elle vienne voir les collègues dans une situation difficile, pourquoi pas ; on se plaint souvent d'avoir des ministres déconnectés et d'un manque de reconnaissance des conditions dans lesquelles les magistrats travaillent. En revanche, on voit vite qu'il y a un message qui n'est pas uniquement de soutien* », explique Vincent Charmaillaux, secrétaire général du Syndicat de la magistrature. Si la ministre « *est assez fine pour ne pas donner de consignes officiellement* », pour le magistrat « *c'est une invitation plus qu'appuyée quant aux décisions que vous êtes amené à prendre et c'est donc déplacé* ». Quelle est la liberté effective de celui-ci qui ne veut pas se mettre en difficulté, si deux heures après un policier l'appelle pour une procédure un peu branlante, interroge le magistrat.

L'avocate Chloé Chalot, qui a notamment défendu plusieurs personnes interpellées à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes, en témoigne également : « *Il y a clairement des déferrements systématiques pour les Gilets jaunes, même pour des infractions d'entraves à la circulation pour des gens n'ayant pas de casier judiciaire avec des peines de prison proposées, avec des mandats de dépôt systématiquement requis... Il y a une vraie politique pénale en tout cas, clairement assumée à Rouen, complètement transparente de déferrement systématique pour les Gilets jaunes, des comparutions immédiates systématiques et des réquisitions de mandat de dépôt. On est toujours un cran au-dessus de la situation normale.* »

Les magistrats sont également incités à recourir aux procédures de comparutions immédiates par la Chancellerie. Les personnes arrêtées sont ainsi jugées quelques jours après les faits, dans l'émotion de la manifestation et non dans des conditions propices à la sérénité des débats et au prononcé de sanctions mesurées et raisonnables. Il s'agit en effet d'une forme de justice expéditive, pourvoyeuse d'un nombre important d'incarcérations et dans laquelle l'exercice des droits de la défense est rendu difficile. La procédure de comparution immédiate ne permet pas non plus l'engagement d'enquêtes approfondies, alors que le contexte de la manifestation rend l'imputation des faits délictueux et le recueil des preuves souvent difficiles, comme le reconnaissait d'ailleurs le procureur de Paris de l'époque devant la commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre.

101. *Mediapart*, « Manuel, le 'gilet jaune' éborgné samedi, porte plainte contre le préfet de police Lallement », 20 novembre 2019.

« On a sans cesse le discours d'incompréhension des magistrats, au cours des audiences, qui indiquent aux prévenus : "pourquoi vous restez dans la manifestation alors que d'autres manifestants commettent des dégradations ?" et on est sans cesse obligé de plaider qu'il n'y a pas d'infraction pénale à ne pas "se désolidariser". Ça n'existe pas "se désolidariser". C'est un discours de journaliste, ça ne veut strictement rien dire pénalement parlant mais il y a une vraie présomption de culpabilité sur des gens qui étaient à proximité et qui n'ont rien fait, qui ne sont pas partis et seraient donc un peu complices et donc déjà un peu coupables. »

CHLOÉ CHALOT, AVOCATE

Se sont également multipliés les prononcés de peines d'interdictions judiciaires de manifester, en particulier pendant le mouvement des Gilets jaunes. La violation de cette interdiction est passible d'une peine d'emprisonnement. Selon le Syndicat de la magistrature, 32 mesures de ce type avaient été prononcées entre 1995 et 2017, dont 16 pour la seule année 2016. Pour ce syndicat toutefois, « ce faible chiffre renvoie au demeurant dans l'ombre les sanctions, prononcées à titre de peine complémentaire ou d'obligation d'une mesure de probation, emportant interdiction de paraître dans un lieu déterminé, que les juridictions paraissent utiliser de plus en plus, sur les ZAD comme dans le contexte de manifestations<sup>102</sup> ». Pour Laurence Roques, avocate et ancienne présidente du Syndicat des avocats de France : « Ce sont clairement des peines politiques, qui posent un vrai problème démocratique. Cela revient en effet à interdire aux citoyens de revendiquer publiquement leurs idées. On a aussi des peines complémentaires avec déchéance de droits civiques, ce qui signifie que les gens ne pourront pas voter<sup>103</sup>. »

Ces interpellations massives, ce recours massif à la procédure de comparution immédiate et les peines prononcées ne sont pas sans conséquence sur la liberté de réunion et agissent en pratique comme un nouvel outil de dissuasion des manifestants. « Quand vous savez que quelqu'un peut utiliser un Flashball, une GLI-F4... Il y a plein de familles qui ne vont plus manifester. Le dispositif en lui-même crée un effet dissuasif, effet renforcé par les condamnations judiciaires qui interviennent et qui sont exemplaires, parfois hors de proportions avec la réalité du trouble à l'ordre public s'agissant de personnes qui n'ont par ailleurs pas été condamnées ou qui sont inconnues des services de police », explique l'avocat Vincent Brengarth à l'ACAT.

### La création de « cellules anti-casseurs »

À l'occasion des manifestations des Gilets jaunes, des cellules dites « anti-casseurs » ont été constituées dans quinze villes de France pour mener spécialement des investigations judiciaires sur les dégradations et violences commises dans le cadre de ce mouvement social. Pour le Syndicat de la magistrature, il ne semble toutefois pas que ce type d'enquête nécessite une spécialisation des enquêteurs. Les témoignages recueillis par l'ACAT indiquent également un traitement qui peut sembler disproportionné. Pour l'avocate Claire Dujardin, « les policiers sont complètement dans le fantasme ». Elle donne l'exemple d'un dossier dans lequel huit Gilets jaunes s'étaient réunis un vendredi soir pour préparer des banderoles. Deux avaient acheté de quoi faire des fumigènes et il y avait donc des matériaux qui pouvaient laisser croire qu'ils préparaient autre chose. « Les policiers sont intervenus comme s'ils avaient affaire à des terroristes. Ils ont interpellé tout le monde et les ont placés en garde à vue pendant 48h, procédant à des perquisitions de tous les domiciles, devant les enfants. On retrouvait les mêmes méthodes que pendant l'état d'urgence. Le parquet a demandé leur maintien en détention alors qu'ils n'avaient aucun casier judiciaire, des garanties de représentation et que le dossier était vide. Un traumatisme total pour ces personnes », explique l'avocate. Par ailleurs, faute de moyens renforcés, les ressources allouées à ces cellules d'investigation l'ont vraisemblablement été au détriment d'autres missions.

L'ACAT déplore par ailleurs qu'une telle détermination et que de tels moyens n'aient pas été engagés pour identifier les policiers et gendarmes s'étant rendus coupables de violences policières et engager ainsi des poursuites contre eux.

102. Syndicat de la magistrature, « Gilets jaunes et répression : le droit de manifester restera-t-il sur le bord des ronds-points ? Réflexions sur les débordements institutionnels », 11 janvier 2019.

103. *Bastamag*, « Les interdictions de manifester sont des peines politiques, qui posent un vrai problème démocratique », 4 avril 2019.

### Utilisation de nouveaux moyens techniques

Dans cette logique de judiciarisation du maintien de l'ordre, l'utilisation de produits de marquage codés (PMC) a été annoncée à l'hiver 2019. Des tests ont eu lieu au mois de mars 2019, mais l'ACAT n'a pas d'information sur le fait que ces produits seraient actuellement utilisés. Il s'agit d'un dispositif permettant le marquage de lieu, de biens ou de personnes par l'imposition d'une caractéristique unique et discriminante à un objet ou une personne. Les PMC peuvent être utilisés sous différentes formes : spray, vernis, liquide... Ils peuvent également être ajoutés à des gaz lacrymogènes ou dans l'eau des engins lanceurs d'eau.

Utilisés depuis longtemps dans le cadre de la lutte contre la criminalité (notamment les vols à main armée), l'idée d'utiliser ce dispositif dans le cadre du maintien de l'ordre est apparue ces dernières années dans une logique de judiciarisation à posteriori d'infractions commises à l'occasion de manifestations. Il s'agit en effet de marquer des individus afin de pouvoir les arrêter ultérieurement et les confondre par la présence de ces marqueurs sur leurs vêtements ou sur leur peau. Toutefois, l'utilisation de PMC par la voie de gaz lacrymogènes ou de canons à eau, qui projetterait ces marqueurs de façon indiscriminée, peut entraîner des conséquences judiciaires injustifiées pour des personnes qui se trouvaient à proximité de l'endroit où ce dispositif a été déployé. Les éventuels additifs utilisés peuvent également avoir des conséquences pour la santé des personnes qui sont touchées.

Par ailleurs, se développe l'idée de recourir à l'intelligence artificielle dans le maintien de l'ordre, notamment pour anticiper les manifestations et les réactions des manifestants.

## MISE EN PLACE D'UN MAINTIEN DE L'ORDRE HYBRIDE ET PEU LISIBLE

La doctrine française s'est donc construite sur le principe de négociation, dans un contexte de professionnalisation des forces de l'ordre, résultant notamment de l'obligation de concertation imposée par le décret-loi de 1935. Cela n'a toutefois jamais été idyllique selon Olivier Cahn, juriste spécialisé de ces questions : « *D'abord parce qu'il y a eu des personnalités qui ont posé problème (Maurice Papon comme préfet de police et la gestion de la guerre d'Algérie par exemple) et parce qu'il y a des catégories socio-professionnelles pour lesquelles l'organisation de la négociation est délicate (les marins-pêcheurs par exemple).* » Ce maintien de l'ordre négocié impose une gestion patrimoniale et un maintien à distance des individus dans le but d'éviter les confrontations directes et d'accepter un certain niveau de désordre, voire de dégradations.

Progressivement, des aspects d'un maintien de l'ordre plus « légaliste », comme cela se pratique notamment aux États-Unis, considéré comme plus dur, ont été intégrés dans les pratiques des forces de l'ordre françaises. Celui-ci se fonde sur une logique de confrontation directe, qui est acceptée, afin de faire cesser immédiatement toutes les infractions. Parallèlement, à l'occasion de manifestations altermondialistes, s'est progressivement développée une autre doctrine « *qui tend à s'écarter de la norme jusqu'alors prévalente, même si elle se justifie au nom de principes identiques* ». Celle-ci met notamment en œuvre des mesures de surveillance et une collaboration poussée entre les États. Elle se traduit également par une plus grande militarisation et l'instauration de zones de sécurité renforcées, en particulier lorsque des sommets internationaux sont l'occasion de rencontres entre chefs d'État.

Les autorités et les forces de l'ordre françaises semblent aujourd'hui mettre en œuvre un maintien de l'ordre hybride, intégrant des aspects de ces différentes doctrines, sans grand succès toutefois et au prix d'atteintes importantes aux droits et libertés : « *En allant au contact pour procéder à la dispersion, vous ne pouvez pas avoir à la fois des images de violences policières et de la destruction de biens matériels, sinon les gens vont se dire que ça ne sert à rien, ce qui est vrai. Je ne suis pas sûr qu'on abandonne le maintien de l'ordre patrimonial pour autant mais c'est un double échec* », explique Olivier Cahn. Pour ce dernier, la tentation d'aller vers un maintien de l'ordre plus « au contact » est assez naturelle pour les forces de sécurité : « *Combien de temps allaient-ils pouvoir continuer à se conformer à deux registres différents ? Il est naturel qu'ils aillent vers le registre qui est pour eux le plus intéressant car il est répressif et parce qu'il implique de pouvoir réagir. Dans le fond, quand vous êtes policier, subir pendant deux heures des lancers de pavés pour s'entendre dire "c'est bien les gars, vous avez bien protégé la zone, vous rentrez chez vous et vous irez gérer votre frustration à la salle de sport", c'est quand même moins intéressant que de pouvoir identifier qui sont les éléments les plus virulents, de lâcher les équipes qui les ramènent et de voir que celui qui vous balançait des trucs se retrouve menotté au sol* », explique le chercheur. Pour Aurélien Restelli, s'il ne s'agit toutefois pas de pratiques radicalement nouvelles, « *c'est*

leur systématisation et leur publicisation par les autorités administratives qui sont à souligner ». En effet, le fait « d'aller au contact » n'est pas apparu avec les manifestations des Gilets jaunes, mais participe d'un mouvement plus ancien comme nous l'avons démontré. Toutefois, comme l'explique le chercheur, « les termes employés ("autonomie", "réactivité", "tactique du frottement", "percuter", etc.) indiquent bien que, si le contact et la mobilité ne constituent pas encore les seuls principes guidant le maintien de l'ordre aujourd'hui, ils sont tout de même éminemment valorisés ». Cette évolution est cependant à l'origine de nombreuses tensions et de violences sur le terrain. « Aujourd'hui on arrive dans un système où on ne négocie pas avec les protestataires, mais où on gère des masses », explique Christian Mouhanna, au détriment de la recherche de l'adhésion de la population, une dimension pourtant essentielle dans la gestion du maintien de l'ordre. Pour Denis Jacob, secrétaire national du syndicat Alternative Police-Cfdt : « On a mis en place un maintien de l'ordre alambiqué », au gré d'adaptations par à coup mais sans recul suffisant. Cette situation a pour effet d'élever les niveaux de violence et de défiance réciproques.

## DÉVELOPPEMENT DU RECOURS AUX ARMES DE FORCE INTERMÉDIAIRE

Présentées comme non létales ou à létalité réduite, par opposition notamment aux armes à feu, ces armes de force intermédiaires (AFI) ont vu leur usage se développer considérablement ces dernières décennies, notamment sous l'influence des organes internationaux de protection des droits humains. Pour autant, leur dangerosité ne doit pas être sous-estimée.

### UN DÉVELOPPEMENT RECOMMANDÉ PAR LE DROIT INTERNATIONAL

L'Organisation des Nations unies recommande aux gouvernements et autorités de police de mettre en place « un éventail de moyens aussi large que possible » et de « munir les responsables de l'application des lois de divers types d'armes et de munitions qui permettront un usage différencié de la force et des armes à feu ». Les Nations unies préconisent en particulier l'usage d'armes non meurtrières neutralisantes « en vue de limiter de plus en plus le recours aux moyens propres à causer la mort ou des blessures<sup>104</sup> ».

Progressivement se sont donc multipliées les armes qui doivent permettre de répondre à des situations dans lesquelles la force physique n'est pas suffisante, sans pour autant que le recours aux armes à feu soit nécessaire. Quatre catégories d'armes de force intermédiaire sont répertoriées :

- les armes et les projectiles à impact cinétique, utilisés pour frapper le corps dans le but de générer une incapacité physique temporaire (par exemple lanceurs de balles de défense, canons à eau, matraques et bâtons de défense);
- les substances chimiques irritantes (fumigènes, lacrymogènes) dont l'objectif est de neutraliser la personne en provoquant une irritation sensorielle temporaire (irritation des yeux et des voies respiratoires);
- les armes à énergie dirigée (lasers, pistolets à impulsion électrique);
- les composites (utilisant des technologies combinées).

### DES ARMES QUI NE SONT PAS SANS RISQUE

Si les armes dites de force intermédiaire sont moins létales que les armes à feu, le rapporteur spécial des Nations unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants insiste sur le fait que ces armes, « qui pourraient ne pas être intrinsèquement cruelles, inhumaines ou dégradantes, peuvent néanmoins présenter de grands risques d'être utilisées d'une manière contraire à l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>105</sup> ». En effet, comme le précise le groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), le qualificatif de « non létales » « reste donc un terme ambigu,

104. Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990, articles 2 et 3.

105. Le rapporteur spécial vise notamment les armes dites « à létalité réduite », en particulier « certains types de projectiles à impact cinétique, les armes à décharge électrique, les substances chimiques irritantes, les canons à eau et les dispositifs de désorientation ». Note du Secrétariat général à l'Assemblée générale des Nations unies, *Usage de la torture hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, A/72/178, 20 juillet 2017, §52-53.

et pernicieux à plus d'un titre ». « Il porte en lui une connotation rassurante, habilement exploitée par ceux qui s'en font les défenseurs, conscients que l'opinion publique n'accepte plus les horreurs des guerres », explique le groupe de recherche. Pour ce dernier, « conçues pour ne pas tuer, les armes non létales n'en sont pas moins souvent un cynique exercice supplémentaire de raffinement de la souffrance par la technologie. La terminologie ne fait qu'illustrer une nouvelle fois les précautions sémantiques dont s'entourent ceux qui n'osent appeler "un chat, un chat"<sup>106</sup> ».

Par ailleurs, si le développement des armes de force intermédiaire est préconisé pour permettre un usage proportionné de la force au regard de chaque situation, c'est à la condition que leur utilisation permette de « réduire réellement, par rapport aux armes létales, les risques d'atteinte significative à l'intégrité des personnes à l'encontre desquelles elles sont utilisées » et qu'elles ne soient pas « détournées de leur finalité et être utilisées alors que des moyens moins dangereux auraient dû l'être<sup>107</sup> ».

« Le terme "non létales" semble s'être définitivement imposé dans la littérature, ceci en dépit des nombreuses autres suggestions évoquées dans la littérature anglo-saxonne. Les termes pré-létales, sous-létales, moins-que-létales, voire même pire-que-létales – certains auteurs estimant que les traumatismes, psychologiques notamment, provoqués par certaines armes seraient plus cruels que la mort – ont été proposés et se rencontrent encore régulièrement pour certains types d'armements, mais sans parvenir à s'imposer. Toutes ces définitions confirment en tout cas une évidence : le caractère non létales de ces armes n'est évidemment pas garanti dans tous les scénarios d'emploi possibles. »

GRIP<sup>108</sup>

De plus, le caractère indiscriminé de certaines armes est également source de préoccupations, ne permettant pas toujours de faire la distinction entre des auteurs de trouble et des manifestants pacifiques ou des passants. Ainsi, pour l'ONU, « alors que le fait qu'une arme frappe sans discrimination ne suffit pas pour en faire un instrument de traitement cruel, inhumain ou dégradant, elle peut le devenir en fonction de la gravité des effets qu'elle produit (en cas d'utilisation de certains projectiles à impact cinétique) ou aux circonstances dans lesquelles elle est utilisée (en cas d'utilisation de gaz lacrymogènes dans des espaces clos)<sup>109</sup> ». Au-delà des caractéristiques même de l'arme, le contexte de son utilisation est d'importance.

Pour l'ACAT, loin de limiter le recours aux moyens propres à causer la mort ou des blessures, certaines armes intermédiaires aggravent au contraire ce risque et sont plus susceptibles que d'autres de causer des blessures. En effet, comme le rappelle le rapporteur spécial des Nations unies sur la torture, « bien que les armes à "létales réduites" soient faites pour neutraliser tout en évitant une issue fatale, elles sont également spécialement conçues pour infliger des douleurs ou des souffrances comme moyen de repousser les personnes ciblées ou de faire pression sur ces personnes<sup>110</sup> ».

## ABSENCE DE TRANSPARENCE SUR LES ARMES UTILISÉES ET LEURS RÉELS DANGERS

L'insuffisante transparence sur les armes utilisées, notamment dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, est largement établie et de longue date<sup>111</sup>. La nécessité de procéder à des examens juridiques « au sens le plus large » des armes utilisées a été rappelée par les Nations unies, selon lesquelles « un véritable examen juridique des armes nécessite la participation de spécialistes de divers domaines, car il doit comporter l'analyse de toutes les informations pertinentes concernant l'arme en question, y compris les caractéristiques techniques, la performance et la fiabilité, l'incidence sur l'environnement et la santé et surtout, dans le présent contexte, la nature et la gravité de la blessure, de la douleur ou de la souffrance physique, mentale et émotionnelle que cette arme est susceptible d'infliger<sup>112</sup> ». Or, tel n'est pas le cas aujourd'hui.

106. GRIP, *Les armes non létales. Une nouvelle course aux armements*, janvier 1999, p. 25.

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

108. GRIP, *Les armes non létales. Une nouvelle course aux armements*, janvier 1999, p. 9.

109. Note du Secrétariat général à l'Assemblée générale des Nations unies, *Usage de la torture hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, A/72/178, 20 juillet 2017, §55.

110. Note du Secrétariat général à l'Assemblée générale des Nations unies, *Usage de la torture hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, A/72/178, 20 juillet 2017, §54.

111. Omega Foundation, *Guide visuel des équipements militaires, de sécurité et de police*, 2015, p. 2.

112. Note du Secrétariat général à l'Assemblée générale des Nations unies, *Usage de la torture hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, A/72/178, 20 juillet 2017, §60.

De manière générale, l'ACAT déplore l'opacité des autorités françaises quant aux armes utilisées par les forces de sécurité. En effet, la mise en service de nouvelles armes ou munitions ne fait l'objet d'aucune communication auprès de la population qui, la plupart du temps, les découvre directement dans le contexte des manifestations. Les circonstances et conditions dans lesquelles elles sont susceptibles d'être utilisées ne sont pas davantage rendues publiques, ce que l'ACAT ne peut que regretter.

Par ailleurs, si les policiers et gendarmes sont tenus de renseigner tout usage de leur arme (une note de service de mars 2019 a rappelé aux policiers leurs obligations en la matière<sup>113</sup>), il est toutefois difficile d'avoir une vision globale de l'utilisation de celles-ci. Les gendarmes ne sont effectivement pas tenus de rendre compte systématiquement lorsqu'ils font usage de leur arme, mais doivent en revanche rapporter à leur hiérarchie lorsque l'usage de l'arme engendre des blessures ou est suivi d'une interpellation. Aucune donnée officielle n'est d'ailleurs publiée en la matière par la gendarmerie nationale. Quant aux policiers, ils doivent renseigner le fichier de traitement de suivi de l'usage des armes (TSUA) après chaque utilisation. Un effort de transparence a été engagé par l'IGPN en 2019 en la matière lors de la publication de son rapport d'activité pour l'année 2018.

Cependant, l'ACAT s'interroge sur la possibilité réelle de renseigner précisément ce fichier lorsqu'il est fait un usage massif des AFI, comme ce fut notamment le cas à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes ou contre la loi travail. Cela est corroboré par les indications d'un policier mentionné dans une décision du Défenseur des droits de décembre 2019. « M. Y [policier, nldr] a indiqué n'avoir rempli qu'une fiche descriptive de tous ses tirs de LBD ce jour-là car eu égard à leur mobilisation quotidienne à cette époque [en 2016 nldr], ce renseignement, pour chaque tir et en chaque lieu était très compliqué. Il explique que le logiciel impose en effet de remplir une fiche par tir et qu'il faut environ 30 minutes pour remplir une fiche. » Dans cette décision, le Défenseur des droits rappelle que « l'absence de compte rendu fidèle contrevient aux instructions d'emploi et peut être de nature à jeter le discrédit sur l'ensemble des déclarations d'un fonctionnaire qui relate la manière dont il a fait usage de la force au cours d'une intervention ». Au surplus, « cela rend incontestablement plus difficile la mise en œuvre du contrôle des conditions d'utilisation de la force », rappelle cette autorité indépendante<sup>114</sup>.



#### ET CHEZ NOS VOISINS ? LE POLICE SERVICE OF NORTHERN IRELAND

Tous les six mois, cette institution publie des données précises sur l'utilisation de toutes les armes en dotation par les forces de l'ordre, que celles-ci aient été effectivement utilisées ou non. Dans des graphiques, les dates et le nombre de fois où chaque arme a été utilisée sont précisées de manière exhaustive. Par exemple, concernant les équivalents des LBD, des chiffres sont donnés pour comptabiliser les fois où ils sont sortis par les agents, mais aussi lorsque l'arme est effectivement utilisée.

L'ACAT constate également depuis plusieurs années que les autorités françaises ont la plus grande difficulté à reconnaître les dégâts occasionnés par ces armes. Le nombre de blessés est régulièrement sous-estimé. Un exemple frappant est celui du rapport relatif à l'emploi des munitions en opération de maintien de l'ordre, remis au ministre de l'Intérieur par l'IGGN et l'IGPN après le décès de Remi Fraise, à Sivens en 2014. Examinant les armes et les munitions utilisées dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, le rapport cite l'exemple de l'Espagne où, « au cours des dix dernières années, on dénombre 18 blessés graves à cause des balles de gomme », précisant que « la plupart des blessures concernent la perte d'un œil, (...) des cas de traumatismes crâniens, de fractures cervicales ou de lésions internes<sup>115</sup> ». À aucun moment pourtant, les deux inspections ne prennent la peine de mentionner les nombreuses victimes françaises de lanceurs de balles de défense. En juin 2014, un responsable de l'IGPN estimait pour sa part à une « vingtaine » le nombre de blessés graves par LBD en France.

113. Note de service n°16 DDSP / P / 2019 du 13 mars 2019 citée par le Défenseur des droits dans sa décision n°2019-263 du 10 décembre 2019.

114. Défenseur des droits, décision n°2019-263 du 10 décembre 2019.

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

À défaut de données officielles, l'ACAT avait tenté, dans un précédent rapport<sup>116</sup>, de recenser le nombre de personnes blessées gravement par des tirs de Flash-Ball Superpro® ou de LBD 40x46. Ces données, obtenues par recoupement d'informations, ne prétendaient pas à l'exhaustivité. Entre 2005 et 2015, l'ACAT avait pourtant recensé au moins 39 personnes grièvement blessées, pour la plupart au visage. 21 avaient été éborgnées ou avaient perdu l'usage d'un œil. Par ailleurs, un homme atteint par un tir au thorax à courte distance est décédé en décembre 2010<sup>117</sup>. D'après les observations de l'ACAT, les victimes de ces armes étaient souvent très jeunes : un tiers étaient mineures lorsqu'elles ont été mutilées, dont deux étaient âgées de neuf ans. Une victime sur deux n'avait pas 25 ans. En outre, dans un article publié en novembre 2019, des ophtalmologues indiquent qu'entre février 2016 et août 2019, 43 cas de blessures oculaires ont été répertoriés, dont près de la moitié à Paris. Les personnes blessées, majoritairement des hommes, étaient âgées de 15 à 59 ans, pour une moyenne de 26 ans<sup>118</sup>. Aucune donnée n'est publiée officiellement par les autorités à ce sujet.

Ce manque de transparence est d'autant plus préoccupant qu'il ressort du travail de documentation de l'ACAT que plusieurs des armes utilisées par les forces de l'ordre françaises sont en réalité plus dangereuses que ce qui est indiqué aux policiers et gendarmes par les fabricants et le ministère de l'Intérieur.

S'agissant des grenades à main de désencerclement, il ressort d'une expertise de l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) que lors de l'éclatement de la grenade, sont également projetés d'autres éléments dangereux de celle-ci, comme le bouchon allumeur muni de sa coiffe. En outre, la trajectoire des plots est en réalité bien moins prévisible que ce qu'annonce la fiche technique de l'arme, rendant possible les cas de blessures graves au niveau du visage. Enfin, ces tests ont révélé que la vitesse de projection des plots est de 126,5 m/s et non de 10 m/s comme indiqué sur la fiche de l'arme. Il apparaît donc que la puissance réelle de la GMD est largement sous-estimée. Il s'agit également d'un constat fait par le Défenseur des droits, qui alertait en juillet 2019 sur le fait que « *l'emploi de la grenade a des conséquences bien plus graves que celles présentées lors de la formation dispensée aux fonctionnaires de police* » et recommandait en conséquence que la formation à l'emploi de cette arme « *prenne en compte plus précisément sa dangerosité* ». Il recommandait également au ministre de l'Intérieur « *d'engager une réflexion approfondie sur la pertinence de la dotation, pour les opérations de maintien de l'ordre, de cette arme susceptible de porter gravement atteinte à l'intégrité physique des personnes touchées et d'exposer les fonctionnaires de police à des risques importants*<sup>119</sup> ».

Il en va de même des grenades GLI-F4 qui, contrairement à ce que soutiennent les autorités, produisent bien des éclats transfixiants, donc qui traversent les chairs, lors de la détonation, ce qui est à l'origine de nombreuses blessures. Cela a également été établi par un rapport de l'IRCGN en juillet 2018, sollicité après qu'un manifestant a eu la main arrachée par une grenade de ce type à Notre-Dame-des-Landes.

### Déploiement d'un lanceur multi-coups

Au regard de la dangerosité avérée des LBD, l'ACAT s'inquiétait dès 2017 de l'apparition d'une nouvelle arme dans le cadre du maintien de l'ordre<sup>120</sup> : le Penn Arm PGL-65, un lanceur multi-coups permettant de tirer six munitions de 40 mm de diamètre. Si ces armes sont prévues pour tirer des grenades, leur calibre permet également de tirer des balles de défense. L'ACAT s'interrogeait alors sur les circonstances et conditions dans lesquelles son usage est susceptible d'être autorisé, et s'inquiétait du risque de blessures graves que cette arme pourrait occasionner. Un rapport de la Cour des comptes de mai 2018 indiquait que le DGPN avait refusé d'utiliser un lanceur multi-coups pour les LBD.

Pourtant, en décembre 2018, un appel d'offre a été publié visant à l'achat de lanceurs multi-coups en 4 ou 6 coups, de lanceurs mono-coup de calibre 40 mm et des matériels associés. En novembre 2019, ce marché a été accordé à deux entreprises françaises : Rivolier pour le lanceur multi-coups six coups et Alsetex pour le lanceur mono-coup. Pour l'ACAT, ces armes présentent un danger disproportionné et doivent être interdites.

116. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, 2016.

117. Le LBD serait également en cause dans le décès de Cyrille Faussadier. L'autopsie menée après son décès aurait mis en évidence des contusions pulmonaires et cardiaques pouvant être liées au tir du projectile. L'instruction est toujours en cours.

118. *The Lancet*, « Ocular injuries caused by less-lethal weapons in France », 2 novembre 2019.

119. Décision n°2019-165 du Défenseur des droits du 17 juillet 2019.

## DES ARMES DONT L'USAGE A ÉTÉ BANALISÉ

Pour l'ONU, si « *la tendance actuelle à remplacer les armes à feu par des armes neutralisantes "à létalité réduite" est positive dans la mesure où elle favorise un usage différencié de la force et vise à réduire au minimum les dommages causés* », « *dans le même temps, la disponibilité généralisée des armes neutralisantes tend également à abaisser le seuil du recours à la force et entraîne un risque important "d'utilisation abusive" dans des situations où le but recherché pourrait être réalisé par des moyens moins coercitifs, moins dangereux et moins nocifs*<sup>121</sup> ».

En pratique, force est de constater que le développement des AFI entraîne une banalisation dans l'usage de la force dès lors qu'elles sont présentées, et donc perçues, comme exemptes de risques. Pour Cédric Moreau de Bellaing, sociologue, l'introduction « *des armes sublétales a plus d'effets délétères que positifs* », dès lors qu'elles induisent « *l'absolue certitude qu'au pire on amochera mais qu'on ne tuera pas*<sup>122</sup> ». Pour le GRIP, « *du point de vue tactique, les armes non létales risquent aussi de conduire le commandement à distinguer avec moins de discernement les objectifs justifiés par la nécessité militaire des autres objectifs, au risque d'en arriver à une mentalité du style "dans le doute, tirez"* » et d'engager une intervention sans qu'il n'y ait de raison ou d'intérêt réels pour la justifier<sup>123</sup>. En France, les dotations en AFI des policiers et des gendarmes n'ont cessé d'augmenter. La Cour des comptes observe notamment une hausse de 75,3 % des armes de force intermédiaire en dotation entre 2012 et 2017, une hausse plus marquée chez les policiers (+ 92,8 %) que chez les gendarmes (+ 53,5 %). L'achat d'armes à feu a également sensiblement augmenté (armes de poing, pistolets mitrailleurs et fusils d'assaut). Sans surprise, l'usage des AFI a, lui aussi, sensiblement augmenté.

S'agissant des LBD utilisés lors de manifestations, ils sont habituellement plus utilisés par les policiers que par les gendarmes. À titre d'exemple, entre le 17 novembre 2018 et le 5 février 2019, les agents de la police nationale avaient procédé à 13460 tirs de balles de défense et la gendarmerie nationale à un millier. Ces tirs sont également davantage le fait de forces non spécialisées du maintien de l'ordre qui font « *souvent preuve de moins de retenue* », selon les termes du Défenseur des droits<sup>124</sup>. Les forces non spécialisées agissent par ailleurs généralement d'initiative et donc sans attendre un ordre de leur hiérarchie avant de faire usage de leur arme, ce qui n'est à priori pas le cas chez les CRS et les gendarmes mobiles. Ce constat s'est notamment confirmé à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes. À cette occasion, il a également été confirmé une surreprésentation des unités non spécialisées dans le maintien de l'ordre dans leur utilisation. Selon un rapport sénatorial de 2019, parmi les tirs de LBD de la police, seuls 15 % étaient du fait des CRS.

Cet usage massif des armes de force intermédiaire lors de certaines manifestations interroge aussi sur l'imputabilité des tirs en cas de blessures graves. Déjà en 2015, le Défenseur des droits s'interrogeait sur la « *loyauté de la rédaction des comptes rendus et des procès-verbaux relatifs à l'usage de la force qui figurent dans les procédures* », précisant que « *dans le traitement de nos dossiers, nous faisons face à un problème récurrent : une absence de rigueur dans la rédaction du compte rendu dès qu'il y a utilisation de la force. Ce manque de rigueur peut conduire, notamment dans le cas de manifestations où les protagonistes sont nombreux, à l'impossibilité d'établir qui est l'auteur d'un tir. Il complique aussi le contrôle des opérations à posteriori, tant par la hiérarchie que par les inspections générales*<sup>125</sup>. » Une préoccupation renouvelée en 2019<sup>126</sup>. L'augmentation de l'usage des armes s'inscrit par ailleurs, depuis 2017, dans un contexte d'élargissement des conditions dans lesquelles les policiers et les gendarmes peuvent en faire usage<sup>127</sup>.

## DEMANDES D'INTERDICTION DU LBD

La dangerosité des lanceurs de balle de défense, tant du Flash-Ball Superpro® que du LBD40x46, a été mise en avant par le Défenseur des droits, raison pour laquelle il demandait son interdiction dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, quelle que soit l'unité susceptible d'intervenir. Il s'agit également d'une demande de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

121. Note du Secrétariat général à l'Assemblée générale des Nations unies, *Usage de la torture hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, A/72/178, 20 juillet 2017, §54.

122. Défenseur des droits, *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, décembre 2017, p. 26.

123. GRIP, *Les armes non létales. Une nouvelle course aux armements*, janvier 1999, p. 24.

124. Défenseur des droits, *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, décembre 2017, p. 28.

125. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, pp. 457-458.

126. Défenseur des droits, décision n°2019-263 du 10 décembre 2019.

127. Voir la partie sur la doctrine du maintien de l'ordre (p. 17-49).

# BLÉSSÉS PAR DES ARMES DE FORCE INTERMÉDIAIRE : UN RECENSEMENT INSUFFISANT

Il n'existe pas de statistiques précises sur le nombre de blessés par des armes de force intermédiaire (AFI). C'est pourquoi plusieurs acteurs de la société civile ont entamé un recensement, qui reste toutefois partiel.

Décompter le nombre de personnes blessées ou tuées lors d'opérations de police ou de gendarmerie est une tâche difficile, que l'épisode des Gilets jaunes a rendu d'autant plus ardu, voire impossible. D'une part, car il s'agit de s'accorder sur les critères requis pour qualifier une blessure (gravité, nombre de jours d'ITT, hospitalisation, etc.). D'autre part, car recenser les blessés de manière exhaustive sur plusieurs dizaines de manifestations est un travail que l'ACAT est dans l'impossibilité de mener précisément. Les chiffres ci-dessous dressent néanmoins un état des lieux de certains recensements existants.

## Selon le ministère de l'Intérieur

Depuis novembre 2018

**2 495** blessés pendant les manifestations des Gilets jaunes entre le 17 novembre 2018 et le 4 octobre 2019. Ce chiffre est la seule donnée officielle dont nous disposons pour recenser le nombre de blessés.

## Selon le journaliste indépendant David Dufresne

De novembre 2018 à janvier 2020

Depuis novembre 2018, le journaliste indépendant David Dufresne a commencé un décompte des blessures causées par des AFI en manifestation.



**584** blessés



**323** blessures à la tête



**5** mains arrachées



**26** personnes éborgnées



**2** décès

**Zineb Redouane**, qui a reçu une grenade au visage en marge d'une manifestation à Marseille le 1<sup>er</sup> décembre 2018, et **Steve Maia Caniço**, mort noyé alors que les forces de l'ordre tentaient de disperser un événement organisé pour la fête de la musique à Nantes, le 21 juin 2019.

## Selon l'ACAT

Dans son précédent rapport *L'Ordre et la force* paru en 2016, l'ACAT avait tenté de recenser le nombre de personnes gravement blessées par certaines AFI. Ce recensement, qui n'a pas vocation à être exhaustif et n'a pas été réalisé uniquement en contexte de manifestation, a continué par la suite.

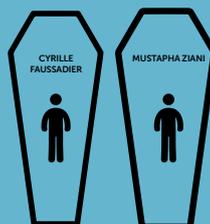
Entre 2000 et 2019 :

### LANCEURS DE BALLES DE DÉFENSE (LBD 40 ET FLASHBALL)



**71** personnes  
gravement blessées

dont



**2** personnes décédées

**Mustapha Ziani** en décembre 2010 après avoir été atteint par un tir au thorax à courte distance. Le LBD serait aussi en cause dans le décès de **Cyrille Faussadier**. L'autopsie aurait mis en avant des contusions pulmonaires et cardiaques pouvant être liées au tir du projectile. L'instruction est toujours en cours.



**48** personnes  
éborgnées ou ayant perdu  
tout ou partie de l'usage  
d'un œil

### GRENADES LACRYMOGÈNES INSTANTANÉES (GLI-F4)



**8** mains arrachées



**2** blessures graves au pied

### GRENADES DE DÉSENCERCLEMENT (GMD)



**7** blessures graves



**8** personnes éborgnées ou ayant  
perdu tout ou partie de l'usage d'un œil

Selon les ophtalmologues  
entre février 2016 et août 2019



**43** cas de blessures oculaires répertoriés

**CHIFFRES CLEFS****232,8 %**

d'augmentation des dépenses d'équipements en armes et munitions, entre 2012 et 2017

**3731 %**

d'augmentation des dépenses en moyen de protection, qui sont passées de 2,2 millions à 82,7 millions d'euros sur la même période

Source : Cour des comptes

### Explosion de l'utilisation des AFI pendant les manifestations des Gilets jaunes

Selon les chiffres communiqués par les autorités, et en particulier par l'IGPN, l'usage des armes de force intermédiaire a explosé à compter de novembre 2018 et le début du mouvement des Gilets jaunes. Ainsi, parmi les 13000 tirs enregistrés entre le 17 novembre et avril 2019, 50 % à 60 % avaient été effectués sur la seule période du 8 décembre au 5 janvier<sup>128</sup>. Les observatoires citoyens font également des constats similaires, à Toulouse notamment<sup>129</sup>. Selon les informations communiquées par le ministère de l'Intérieur à la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 1428 tirs de grenades GLI-F4 ont été effectués entre le 17 novembre 2018 et le 4 février 2019. Dans son rapport d'activité pour l'année 2018, l'IGPN confirme cette augmentation de l'usage des AFI et parle de « hausse inédite et importante » de l'utilisation des LBD, ainsi que des grenades de désencerclement avec l'utilisation de 5420 munitions en 2018 contre 1367 en 2017. À titre de comparaison, le rapport conjoint de l'IGPN et de l'IGGN indiquait que 392 grenades GLI-F4 avaient été utilisées par des CRS entre 2010 et 2014. Sur la même période, les gendarmes mobiles avaient utilisé 1827 grenades de ce type<sup>130</sup>.

## DES FORCES DE L'ORDRE MAL OU INSUFFISAMMENT FORMÉES À L'UTILISATION DE CES ARMES

Au regard de la dangerosité de ces armes et de leur utilisation massive, la formation dispensée aux forces de l'ordre devrait être particulièrement poussée. Les entretiens réalisés par l'ACAT et la documentation collectée démontrent que la formation des policiers et des gendarmes à l'utilisation des armes de force intermédiaire est insuffisante.

La formation continue des forces de l'ordre, aujourd'hui jugée de manière assez unanime comme insuffisante, est pourtant nécessaire dès lors que, sur le terrain, les formations et consignes de sécurité enseignées sont souvent négligées. Philippe Lutz, directeur central du recrutement et de la formation de la police nationale, l'admet lui-même : « Je connais très bien le discours consistant à expliquer qu'on apprend des choses au cours de la formation mais que, sur la voie publique, cela ne se passe pas ainsi, que les formateurs sont complètement déconnectés de la réalité. [...] On ne peut pas établir en permanence une séparation entre la formation et le "terrain". Ce serait s'aventurer dans une zone extrêmement dangereuse. On sait très bien que, quand les élèves sortent de l'école, on leur dit régulièrement : "Tout ce que vous avez appris à l'école, il faut l'oublier : dans la vraie vie, cela ne se passe pas comme ça". Or les techniques qui sont apprises au cours de la formation ne sortent pas d'un cerveau malade : elles ont été pensées, réfléchies. [...] On peut certes dire que chacun s'adapte, mais je pense qu'un certain nombre de techniques doivent être décomposées, apprises et réapprises régulièrement<sup>131</sup>. »

Pour ce qui concerne les LBD, les forces de l'ordre se voient remettre une habilitation à leur utilisation au bout de quelques heures de formation seulement (six heures de formation pour les policiers et quatre heures pour les gendarmes). L'entraînement se fait sur des cibles fixes, une situation impropre à reproduire les conditions réelles d'utilisation. Les agents bénéficient ensuite d'un « recyclage » tous les trois ans, lequel consiste en un tir de trois cartouches avant une évaluation. Dans l'affaire de Maud Carretta, blessée

128. Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur les moyens mis en place pour faire face aux nouveaux actes de violence et de vandalisme commis à Paris, 10 avril 2019, p. 33.

129. Observatoire des pratiques policières de Toulouse, *Toulouse : un dispositif de maintien de l'ordre disproportionné et dangereux pour les libertés publiques. Mai 2017 – mars 2019*, p. 50.

130. Ils avaient également eu recours à 435 grenades OF-F1, désormais interdites et qu'ils étaient les seuls à pouvoir utiliser sur cette période.

131. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, compte-rendu d'audition n°21 du 21 mai 2019, p. 10.

de manière permanente à l'œil en mai 2007 par une grenade de désencerclement, l'un des policiers en cause avait suivi une simple formation d'une vingtaine de minutes à l'utilisation de la grenade, « *purement théorique, le formateur n'ayant pas pris le soin de faire exploser une grenade pour économiser le matériel* », précise le jugement rendu par le tribunal de grande instance de Lyon dans cette affaire. À l'occasion des manifestations des Gilets jaunes, un représentant d'un syndicat de police a expliqué que les membres des DAR n'avaient reçu aucune formation spécifique et que 10 % des agents avaient « *suivi une formation d'une demi-journée consistant à regarder le formateur lancer une grenade*<sup>132</sup>. »

## DES DOCTRINES D'EMPLOI NON RESPECTÉES

Dans son rapport publié en janvier 2018 sur le maintien de l'ordre au regard des règles déontologiques, le Défenseur des droits notait qu'il ressortait des dossiers concernant les blessures graves dont il avait été saisi, que les LBD n'étaient pas toujours utilisés conformément aux principes de gradation et de proportionnalité de l'usage de la force. « *Tel est notamment le cas lorsque la décision de faire usage de la force est légitime mais que l'utilisation de l'arme n'est pas réalisée de manière proportionnée, tout particulièrement lorsque des personnes se trouvent à une distance très proche. De même, lorsque le lanceur de balles de défense est employé dans un but d'intimidation ou pour mettre à distance des personnes, contrairement à son objectif.* » Le Défenseur des droits observait aussi en 2018 que « *la plupart des difficultés liées à l'usage des armes de force intermédiaire résultent de comportements individuels d'agents qui agissent en méconnaissance du cadre d'emploi de l'arme. C'est pourquoi l'intervention en unité constituée est une garantie pour le respect du principe de nécessité dans l'usage des armes, celui-ci ne pouvant intervenir que sur ordre d'un supérieur hiérarchique. Les tirs d'initiative sont proscrits et la cible doit être précisément déterminée après constatation d'une agression justifiant ce cadre de réaction*<sup>133</sup> ».

De nombreux cas d'usage d'armes de force intermédiaire en contradiction avec les doctrines d'emploi sont régulièrement rapportés. Il est par exemple fait état de nombreuses utilisations de ces armes à titre offensif et non défensif comme cela est pourtant prévu par les textes et répété régulièrement par les autorités, notamment par les représentants du ministère de l'Intérieur rencontrés par l'ACAT dans le cadre de ce rapport. Ainsi, l'observatoire nantais des libertés indique, s'agissant des grenades de désencerclement par exemple que « *leur usage sous forme offensive se généralise. L'observation des manifestations a permis de voir qu'à de nombreuses reprises les actions des forces de police pour modifier le cours de la manifestation, lorsqu'elles sont au contact rapproché de la foule, sont précédées de l'envoi de grenades de désencerclement, alors que les forces de police ne sont pas encerclées*<sup>134</sup> ». Des cas d'envoi de ce type de grenades en cloche, ce qui est pourtant formellement interdit, sont également constatés. Des grenades lacrymogènes sont également envoyées en tirs tendus, ce qui est contraire aux doctrines d'emploi, occasionnant notamment des hématomes et des brûlures, voire des blessures graves (notamment aux yeux) en cas de tirs au niveau du visage.

De la même manière, le nombre de personnes blessées au visage, notamment à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes, interrogent sur le respect de l'interdiction formelle qu'ont les agents de viser la tête lorsqu'ils font usage de leur LBD. Dans son mémorandum adressé aux autorités françaises en février 2019, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe considérait que « *les blessures à la tête occasionnées par des tirs de LBD [relevaient] d'un usage disproportionné de la force, ainsi que de l'inadaptation de ce type d'armes au contexte d'opérations de maintien de l'ordre*<sup>135</sup> ». En conséquence, elle recommandait, elle aussi, la suspension de l'usage des LBD dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre. Par ailleurs, de nombreux témoignages montrent que les instructions rappelées aux forces

## CHIFFRES CLEFS

# 200 %

hausse de l'utilisation des lanceurs de balles de défense (LBD) en 2018, toutes opérations de police confondues

# 296 %

hausse de l'utilisation des grenades de désencerclement en 2018, toutes opérations de police confondues

Source : IGPN

132. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, compte-rendu d'audition n°5 du 21 mars, p. 9.

133. Défenseur des droits, *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, décembre 2017, pp. 27-28.

134. Observatoire nantais des libertés, *Exercice du maintien de l'ordre à Nantes et respect des droits*, mai 2019.

135. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des "gilets jaunes" en France*, 26 février 2019, §28.

de l'ordre en 2017 dans le cadre d'une instruction non publiée ne sont pas respectées. Celles-ci imposent aux policiers et aux gendarmes de s'assurer de la santé de la personne et de la garder sous surveillance si elle a été interpellée. Or, cela ne semble pas être le cas dans la pratique, y compris lorsque la situation permettrait effectivement une prise en charge sans mise en danger des policiers ou gendarmes. Le Défenseur des droits a ainsi récemment rendu une décision en ce sens. Dans une affaire relative à une personne grièvement blessée au visage par un tir de LBD en avril 2016, le Défenseur considère que les conditions d'usage de cette arme n'étaient pas remplies dès lors que, forcés de l'ordre et manifestants étaient séparés par un court d'eau, il était impossible au policier à l'origine du tir de porter assistance à d'éventuelles personnes touchées<sup>136</sup>.

Préoccupants également, les témoignages selon lesquels les personnes venant en aide aux blessés, qu'elles soient identifiées comme *street medics* ou non, sont également régulièrement prises à partie, en particulier à l'occasion du mouvement des Gilets jaunes<sup>137</sup>.

## LES CAMÉRAS-PIÉTONS : UNE SOLUTION ?

Le contrôle de l'utilisation des armes constitue une garantie fondamentale pour prévenir et sanctionner les utilisations abusives. Face à la polémique sur les LBD à l'hiver 2019, le ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner, annonçait que les forces de l'ordre équipées de lanceurs de balles de défense seraient désormais systématiquement dotées de caméras-piétons, qui devraient être actionnées au moment de l'usage d'un LBD. Si cette annonce va dans le bon sens, notamment parce que cela permettrait de produire des images qui pourraient être utilisées en cas de contestation, l'ACAT émet certaines réserves.

Tout d'abord, le nombre de caméras-piétons en service est limité à environ 10 000 au sein de la police et de la gendarmerie nationales<sup>138</sup>. Le ministère de l'Intérieur n'a pas précisé quelle proportion des forces de l'ordre mobilisées dans la gestion des manifestations est effectivement équipée d'un tel dispositif. L'ACAT émet également des réserves quant aux modalités de déclenchement de l'enregistrement de la caméra-piéton. En effet, celui-ci est décidé par les seuls agents porteurs de la caméra. Dès lors, rien n'empêche un agent d'éteindre la caméra s'il se rend coupable d'un usage excessif de la force ou plus largement d'un comportement inapproprié.

Par ailleurs, la caméra-piéton se portant habituellement avec un harnais au niveau du torse, les policiers et gendarmes ont donc rapidement mis en avant le fait que la caméra pouvait être masquée par le bras du tireur. Se pose également la question de l'autonomie de ces caméras-piétons, de quelques heures seulement, ainsi que de la qualité des enregistrements (qualité des images à longue distance permettant d'identifier la cible du tir, qualité des images enregistrées de nuit...). Enfin, l'ACAT rappelle que les conditions d'accès aux images enregistrées par les caméras-piétons sont insatisfaisantes. En effet, en ne prévoyant qu'un accès indirect à ces informations, c'est-à-dire une consultation par un magistrat de la Commission nationale d'informatique et des libertés (CNIL), le législateur a rendu presque impossible leur accès. Cette commission examine en général les demandes qui lui sont adressées dans un délai de six mois. Or, c'est justement au bout de ce délai que les images enregistrées sont effacées automatiquement, sauf si une procédure pénale ou administrative est en cours. Pour la CNIL, « *une telle modalité d'accès aux données va à l'encontre [du code de sécurité intérieure], qui a pour objet de renforcer les liens de la population avec des forces de l'ordre en s'assurant notamment du respect par ces dernières des règles de déontologie qui leur incombent dans le cadre de leurs missions*<sup>139</sup> ».

Pour une meilleure garantie, les LBD pourraient être équipés de dispositifs d'enregistrement sonore et visuel, comme cela était auparavant le cas sur les pistolets à impulsion électrique (PIE ou tasers®). Une caméra enregistrerait automatiquement le son et l'image dès la mise sous tension de l'arme<sup>140</sup>.

136. Défenseur des droits, décision n°2019-263 du 10 décembre 2019.

137. Pour plus de détails, voir la partie sur les *street medics* (p. 111).

138. Il y en aurait 9 400 en circulation au sein des forces de l'ordre selon les déclarations de Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur, devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale le 19 juin 2019.

139. CNIL, Délibération n°2016-385 du 8 décembre 2016 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État portant application de l'article L241-1 du code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale (saisine n°AV 16025250).

140. Les PIE aujourd'hui utilisés ne sont désormais plus dotés de ce dispositif. Le ministère a justifié cette évolution par le déploiement de caméras-piétons : un changement regretté tant par le Défenseur des droits que par le Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants (CPT).

## DES ARMES CONTRAIRES À LA DOCTRINE FRANÇAISE DU MAINTIEN DE L'ORDRE

La doctrine française du maintien de l'ordre repose sur la mise à distance des manifestants et l'usage gradué et réversible de la force, notamment par l'utilisation d'armes de force intermédiaire. L'ACAT constate toutefois que l'emploi de certaines armes n'est pas adapté au maintien de l'ordre et peut entraîner une escalade de la violence.

Si le recours aux AFI s'est fait sous l'effet des instances internationales de protection des droits humains, leurs avantages en termes de désescalade de la violence doivent être relativisés selon les contextes d'utilisation. Comme l'explique Christian Mouhanna, outre-Atlantique, « *c'était effectivement de la désescalade parce que l'on a des services de police dans beaucoup de villes de États-Unis qui utilisent facilement l'arme à feu* ». Au contraire, « *en France, ce n'était pas dans la culture des policiers. Du coup, si on constate effectivement une baisse de la violence aux États-Unis par l'utilisation de Flashball ou de taser®, ce n'est pas le cas en France où on est dans un mouvement totalement inverse. C'est pour cela que, dans plein de pays, ça a été interdit, parce qu'on arrive justement à une utilisation qui, au lieu d'aller vers la désescalade, va vers l'escalade.* »

### LBD et maintien de l'ordre

Les lanceurs de balles de défense sont régulièrement utilisés lors d'opérations de contrôle de l'espace public, telles que des manifestations, des opérations de maintien de l'ordre ou d'échauffourées avec les forces de l'ordre. En maintien de l'ordre, l'usage de ces armes s'est particulièrement développé ces dernières années. Pourtant, dès 1997, Christian Arnould, alors chef du bureau des équipements du service central des CRS, se montrait sceptique quant aux lanceurs de balles de défense. « *Symboliquement, en matière de maintien de l'ordre, cela signifie que l'on tire sur quelqu'un, alors que, depuis des années, on prend soin de tirer les grenades à 45 degrés, sans viser les personnes en face. Le Flashball implique une visée et un tir*<sup>141</sup>. »

Ces armes à impact cinétique ont un impact fort et sont en totale opposition avec les outils développés pour mettre à distance une foule (approche collective), en réduisant au maximum les risques de blessures. En effet, il s'agit d'une arme de visée, qui amène donc des membres des forces de l'ordre à pointer une arme en direction des manifestants et à ouvrir le feu sur ces derniers. Outre les risques de blessures précédemment développés, ce geste comporte une symbolique très forte puisqu'il place les forces de l'ordre en opposition aux protestataires, en représentant une hostilité et une domination manifestes. En outre, dans ces situations de foule, la visée est rendue difficile par la distance et le mouvement des personnes ciblées. Les tirs dans ces contextes occasionnent beaucoup de blessures, pour lesquelles les conséquences peuvent être dramatiques et irréversibles. Pour l'ACAT, ces armes génèrent également un impact majeur sur les relations entre police et population.

Malgré ces éléments, les forces de l'ordre, soutenues par le ministère de l'Intérieur, affirment ne pouvoir faire sans LBD. Premier argument avancé : les LBD permettraient de limiter le risque d'utiliser une arme à feu. Pourtant, à la connaissance de l'ACAT, aucune étude officielle ne vient étayer formellement cet argument<sup>142</sup>. Par ailleurs, les forces de l'ordre françaises sont déjà très armées. Elles disposent d'autres moyens de s'extraire d'opérations dans lesquelles elles se trouvent en difficulté et sont depuis longtemps dotées de multiples équipements défensifs et offensifs. Les forces de sécurité chargées du maintien de l'ordre sont ainsi dotées de matraques télescopiques, de bâtons à poignée latérale de type tonfa, d'aérosols de gaz lacrymogène. Elles disposent, en outre, d'éléments de protection : jambières, gants, gilets et casques pare-balles, visières, boucliers. L'intérêt des lanceurs de balles de défense pour les forces de l'ordre pourrait en réalité se situer ailleurs : donner une apparence de dureté et faire peur. Nicolas Sarkozy ne vantait-il pas les mérites de ces armes pour « *impressionner les voyous* » ? Nombreuses sont les victimes qui témoignent de la terreur que les LBD provoquent. Selon Pierre Douillard-Lefevre, mutilé en 2007, « *l'esthétique des LBD 40x46, munis d'un viseur, fait penser à une arme de guerre. Ils sont d'ailleurs souvent portés par des policiers cagoulés.* » À son tour, Joachim Gatti, blessé en 2009, témoigne : « *Les gaz lacrymogènes, une charge de CRS, un jet de canon à eau s'adressent au corps collectif des manifestants : leur fonction est de les repousser dans le cadre des dispositions relatives à l'attroupement. [Le Flashball et le LBD] ne repoussent pas, mais frappent. (...) Leur devise, c'est "en frapper un pour terroriser tous les autres"*<sup>143</sup>. » Enfin, l'usage de certaines armes, et en particulier du LBD, apparaît également comme un moyen de « punir » immédiatement la personne se rendant coupable de violences ou de dégradations, plutôt que de l'interpeller en vue de sa présentation devant la justice.

141. *Mediapart*, « Flashball : la police cherche comment limiter les bavures et accidents », 26 juin 2014.

142. À titre d'exemple, selon les chiffres communiqués par l'IGPN à l'occasion de la publication de son rapport annuel pour l'année 2017, le nombre de tirs par les seuls policiers avait augmenté de 54,5 % entre 2016 et 2017, tandis que l'usage des LBD n'a cessé de croître depuis leur mise en service.

143. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, audition du 19 mars 2015.

Le jeu en vaut-il la chandelle ? Pour l'ACAT, la réponse est non. Si la législation de plusieurs États permet l'utilisation des LBD dans le cadre de la gestion de foules, ils sont en réalité peu utilisés<sup>144</sup>, les autorités ayant choisi de renoncer à utiliser ces armes en raison des conséquences disproportionnées qu'elles entraînent. De même, le précédent préfet de police avait annoncé renoncer à utiliser des LBD dans les opérations de maintien de l'ordre au regard de sa dangerosité et de son caractère inadapté dans ce contexte. Cette annonce avait été jugée par le Défenseur des droits<sup>145</sup> comme « positive » et « [s'inscrivant] dans le sens d'une meilleure adéquation entre les moyens mis à la disposition des forces de sécurité et les objectifs du maintien de l'ordre ». Dans le même sens, lors de l'audience devant le Conseil d'État visant à interdire l'utilisation des LBD en manifestation, le DGPN de l'époque a admis que les forces de l'ordre pourraient faire sans le LBD, mais qu'il fallait leur laisser du temps pour s'adapter. Une position également tenue par Yves Lefebvre, secrétaire général du syndicat Unité SGP Police – Force ouvrière, lors d'une intervention sur la radio *France Inter*.

### Des armes qui ne permettent pas un usage discriminé de la force

Outre les lanceurs de balle de défense, l'ACAT s'inquiète également de l'utilisation importante d'armes qui ne permettent pas un usage différencié de la force. C'est notamment le cas des grenades à effet de souffle. À l'instar de l'ACAT, le Défenseur des droits estime que ces grenades « présentent des risques disproportionnés dans la gestion des manifestations et paraissent donc inadaptées ». L'institution demande donc le retrait des armes en dotation « avant qu'une nouvelle actualité dramatique ne l'impose<sup>146</sup> ».

*« Les problématiques du maintien de l'ordre doivent être appréhendées aujourd'hui moins en termes de moyens ou de "surenchère", que dans une approche de pacification de la police urbaine conformément aux principes fondamentaux d'une gestion démocratique des foules contestataires et préalable indispensable à un exercice légitime de la force légale. »*

DÉFENSEUR DES DROITS<sup>147</sup>

Pour l'ACAT, la dangerosité avérée des armes de force intermédiaire et la banalisation de leur usage concourent plus largement à un recul des libertés publiques. En effet, l'utilisation de ces armes a des conséquences psychologiques fortes chez les manifestants et agissent de fait comme un moyen de pression. L'ACAT est vivement préoccupée par l'abondance de témoignages qui indiquent que de nombreuses personnes renoncent de participer à des manifestations par peur d'être blessées par les forces de l'ordre.

Le recours systématique aux armes de force intermédiaire est également susceptible de générer une escalade de la violence, bien loin de concourir à apaiser les tensions et à maintenir l'ordre. À très court terme, dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre, l'usage de ces armes paraît souvent contre-productif, générant davantage de tensions et de troubles à l'ordre public qu'il n'y apporte de solution. À moyen terme, le recours à des armes de plus en plus offensives participe à l'accroissement du niveau de violence et peut générer en retour une escalade dans les violences de certains protestataires.

## LE RÔLE DÉTERMINANT ET CROISSANT DE LA VIDÉO

À partir des années 1970, les forces de l'ordre vont s'équiper de dispositifs de captation d'images, particulièrement dans une perspective d'analyse à posteriori des manifestations et d'amélioration des stratégies policières. Puis, ce phénomène s'accélère au cours des années 1990 dans un triple objectif : permettre aux unités de commandement de savoir ce qu'il se passe sur le terrain, utiliser les images comme éléments de preuve devant l'autorité judiciaire et, enfin, justifier l'intervention des forces de l'ordre à posteriori en cas de contestation. Parallèlement, la présence croissante de citoyens filmant ou photographiant les interventions des forces de l'ordre a remis de manière plus accrue la lumière sur les cas de violences policières illégitimes.

144. Parlement allemand, « Einsatz von Gummimunition in Deutschland und Europa » [Utilisation de munitions en caoutchouc en Allemagne et en Europe], 2017 ; Défenseur des droits, *Rapport sur trois moyens de force intermédiaire*, mai 2013, p. 23 ; voir également pp. 156-157.

145. Défenseur des droits, *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, décembre 2017, p. 28.

146. Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité 2018*, 11 mars 2019, p. 59.

147. Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité 2018*, 11 mars 2019, p. 59.

## INTÉGRATION DE DISPOSITIFS D'ENREGISTREMENT CHEZ LES FORCES DE L'ORDRE

Le recours à des dispositifs d'enregistrement par les forces de l'ordre remonte à près de 50 ans. La vidéo « *donne l'illusion qu'on peut tout contrôler depuis le sous-sol de la préfecture de police* », explique Christian Mouhanna. « *C'est aussi l'idée qu'il suffit de mettre une caméra sur le casque de chaque agent pour lui dire quoi faire, une idée qu'on a vue émerger aussi dans l'armée. Pourtant, on sait que ça ne marche pas. La vision est limitée en réalité par la caméra qui ne restitue pas l'ambiance, l'environnement. Suivre les ordres donnés d'en haut, par des gens qui visualisent la situation via des caméras amène aussi à une déresponsabilisation de la personne qui exécute les ordres.* »

Cette évolution s'inscrit aussi dans une logique de commercialisation de la sécurité pour Christian Mouhanna : « *Les entreprises peuvent avoir tendance à privilégier le traitement matériel des problèmes, plutôt que le traitement humain par la parole. On le voit aussi très bien dans le marché de la vidéo. Au départ, l'équipement en vidéo, c'est une doctrine, une croyance, car on n'a jamais démontré l'efficacité de la vidéo. Ça s'est développé sous Nicolas Sarkozy, tous les diagnostics de sécurité trop vite faits ont débouché sur l'accroissement de la vidéosurveillance. On crée un marché. La déshumanisation du maintien de l'ordre, c'est aussi du matériel qu'on vend et on a donc besoin de créer un marché, un discours pour justifier ces équipements* ».

La vidéo est aujourd'hui devenue incontournable dans le maintien de l'ordre et le développement de nouveaux outils semble être particulièrement plébiscité par les autorités de commandement. En effet, la vidéo s'inscrit dans l'idée de judiciarisation du maintien de l'ordre exposé plus tôt dans le rapport. Il s'agit de filmer l'espace d'engagement des troupes, dans une logique de judiciarisation défensive (se protéger d'une éventuelle mise en cause par des manifestants et enregistrer les ordres reçus en cas de problème si l'autorité civile tente de se dédouaner), mais également offensive (interpellation). Les enregistrements doivent aussi permettre de différer l'interpellation dans le temps et de ne pas « perdre de temps » sur le terrain, les procédures d'interpellation requérant la mobilisation de plusieurs forces de l'ordre (interpellation en elle-même, présentation à l'officier de police judiciaire, etc.). Il s'agit également d'assurer la matérialité de la preuve avant l'interpellation et ainsi de « garantir » une condamnation judiciaire.

Les CRS sont équipés de dispositifs de vidéo et certaines unités intègrent des agents dont c'est la mission. Chez les gendarmes également, une cellule image ordre public de la gendarmerie mobile (CIOP) a été créée en 2007 pour une phase d'expérimentation, puis officialisée en 2011 dans un contexte de multiplication de l'imagerie, les images étant par ailleurs complétées par des drones et des hélicoptères. Les gendarmes mobiles disposent également de deux véhicules dotés d'un mât équipé d'une caméra. Toutefois, face à la faible qualité des images obtenues, les gendarmes « *se sont, de plus en plus, équipés de caméras à titre personnel* », selon un rapport parlementaire de 2019<sup>148</sup>. L'ACAT s'inquiète du recours à ces dispositifs et s'interroge sur le cadre légal d'utilisation de ces caméras, ainsi que sur les modalités d'enregistrement, de conservation et d'accès aux données ainsi enregistrées.

Les drones sont également de plus en plus utilisés dans les dispositifs de maintien de l'ordre. Certains escadrons de gendarmerie en utilisent dans le cadre d'une utilisation tactique. Ces outils ont vocation à être de plus en plus utilisés dans les années à venir, notamment directement auprès des unités sur le terrain, comme c'est donc déjà le cas pour certains escadrons de gendarmerie et plus uniquement pour la salle de commandement. Pour le préfet de police, Didier Lallement, « *une vision supplémentaire peut être utile à certains endroits, dans des angles morts, mais le drone est surtout précieux dans le cadre d'une utilisation tactique, lorsqu'il permet à une unité de voir ce qu'il y a au bout ou au coin de la rue. En effet, on ne peut pas avoir d'autonomie tactique sans bénéficier d'une vision de proximité. Or, le dispositif de caméras actuel, qui nécessite que la salle de commandement relaie l'information auprès de l'unité, n'est pas adapté à la souplesse et à la mobilité souhaitées. C'est pourquoi l'utilisation tactique du drone me paraît assez essentielle.* » Cependant, pour l'ancien DGGN, les drones ne se prêtent pas à une utilisation pour les « *opérations de petite importance, comme la protection d'une préfecture ou de l'Assemblée nationale* » et il n'est pas prévu, dans l'immédiat, d'équiper tous les escadrons d'un drone<sup>149</sup>.

Des dispositifs itinérants peuvent également être déployés par les CRS. Il s'agit du système autonome de retransmission d'images pour la sécurisation d'évènements (SARISE) dont l'objectif est de « *créer une bulle géographique visuelle par l'installation de caméras autonomes avec transmission, concentration, commande, visualisation des images* », selon le ministère de l'Intérieur<sup>150</sup>. Ce dispositif a notamment été déployé à Lille en 2013 et à Nantes en 2018.

148. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, p. 97.

149. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, comptes-rendus d'audition n°10 du 4 avril 2019 et n°13 du 10 avril 2019.

150. Ministère de l'Intérieur, « Les forces mobiles : en engagement permanent », 8 juin 2018.

Les autorités recourent de plus en plus souvent à des hélicoptères pour enregistrer des images des manifestations ; la gendarmerie mobile en compte 156.

## LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIDÉO CITOYENNE

Les vidéos citoyennes jouent un rôle majeur dans les questions de violences policières. À cet égard, le fait de vouloir enregistrer de manière plus systématique les opérations de police doit interroger sur la perception de la légitimité de l'action des forces de l'ordre et sur l'usage de la force. Dans cette perspective, le développement des vidéos citoyennes pourrait servir de norme de régulation pour les forces de l'ordre qui, se sachant filmées, pourraient être plus prudentes dans l'usage qu'elles font de la force.

Même lorsqu'il existe des témoins extérieurs, les déclarations des victimes peuvent ne pas suffire à prouver des faits allégués en cas de violences illégitimes de la part des forces de l'ordre. La parole des policiers et des gendarmes est en effet souvent considérée comme plus probante. Dans ce contexte, les vidéos ont pris une importance croissante dans les affaires de violences, souvent seul élément de preuve tangible pour accréditer une version des faits ou une autre, et qui permet de surcroît de médiatiser des situations qui seraient probablement tombées dans l'oubli à défaut. Il ressort en effet des observations de l'ACAT que les affaires qui ont le plus de chances de prospérer en justice sont celles dans lesquelles la scène a été filmée par des témoins.

Dans plusieurs affaires récentes, les vidéos produites par les victimes grâce à des témoins ont joué un rôle stratégique devant les tribunaux. Ce fut par exemple le cas à Sivens, où plusieurs plaintes pour usage disproportionné de la force ont été déposées entre septembre et novembre 2014. Tandis que la grande majorité de ces affaires a été classée sans suite faute de preuves, la plainte d'Elsa Moulin, blessée par une grenade, qui était étayée par une vidéo amateur, a fait l'objet de l'ouverture d'une enquête pour violences volontaires ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente. Les images diffusées sur Internet montraient un gendarme lancer la munition dans la caravane où elle s'était réfugiée avec trois autres militants. Le gendarme en cause a été condamné à une peine de six mois de prison avec sursis, assortie d'une interdiction de port d'arme pendant un an.

Dans l'affaire Geoffrey Tidjani déjà examinée par l'ACAT<sup>151</sup>, c'est grâce à deux vidéos de témoins qu'ont pu être démenties les déclarations du policier ayant tiré au flashball sur le lycéen. « *Sans ces vidéos, nous étions peut-être au bord d'une erreur judiciaire* », affirmait le procureur de la République lors de l'audience. Dans cette affaire, le juge a reconnu que « *la vidéo citoyenne s'oppose au monopole de la parole de la police et offre une image radicalement opposée à celle [des policiers]* ». Les vidéos relayant des images de violences commises à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes, puis contre la réforme des retraites, démontrent l'importance qu'ont prise les vidéos citoyennes dans la dénonciation des violences illégitimes des forces de l'ordre. Pour Vanessa Langard, blessée à l'œil par un tir de LBD sur les Champs-Élysées en décembre 2018, l'avancée de son dossier devant la justice n'aurait pas été possible sans l'ensemble des vidéos qu'elle a pu collecter au soutien à sa plainte.

## LA VIDÉO : UNE ARME INÉGALE

Si l'enregistrement des actions de police a été encouragé par les autorités policières et syndicales, l'ONU recommande une grande transparence des manifestants dans l'utilisation de dispositifs d'enregistrement. Les manifestants devraient en effet être informés qu'ils peuvent être enregistrés. « *Cela peut, par exemple, supposer l'installation d'une signalétique temporaire sur le parcours planifié d'un rassemblement pour indiquer les caméras fixes ou la diffusion d'avertissement indiquant que des drones sont en train de filmer* », précise l'organisation internationale<sup>152</sup>.

Lors de son audition devant une commission parlementaire, l'ancien DDGN, Richard Lizurey, expliquait : « *Il existe actuellement un tribunal médiatique permanent : on appelle la population à juger sur la base d'une vidéo de 3 ou 15 secondes, sans que l'on connaisse le contexte et l'histoire dans leur ensemble et sans que les gendarmes aient droit à la défense. Le traitement des événements est en effet asymétrique*<sup>153</sup>. » L'ACAT attire toutefois l'attention sur le fait que des violences policières illégitimes, des infractions de violences volontaires, peuvent

151. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

152. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §78.

153. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, compte-rendu d'audition n°13 du 10 avril 2019, pp. 14-15.

être établies sur la base de quelques secondes de vidéos. Les éléments de contexte, par exemple d'éventuelles violences subies au préalable par les agents, peuvent en revanche renseigner utilement un tribunal pour déterminer la peine effectivement prononcée. Ainsi, l'asymétrie n'est peut-être pas à voir dans ce sens. En effet, si les enregistrements vidéo sont devenus des outils précieux en matière de violences policières, force est toutefois de constater que les forces de l'ordre et citoyens bénéficient inégalement de cet outil. En effet, l'ACAT fait ainsi le constat d'une approche différenciée de la vidéo, selon qu'elle émane des forces de l'ordre ou de citoyens. Il y a en effet un préjugé positif sur les vidéos fournies par les forces de l'ordre, quand celles prises par des manifestants ou des passants sont censées être re-contextualisées.

Ainsi, comme nous le verrons dans une troisième partie (voir p. 117-137), la justice est mobilisée inégalement selon qu'elle concerne les forces de l'ordre ou des citoyens lambda. Ainsi, si la vidéo est largement et rapidement utilisée dans le cadre d'enquêtes judiciaires mettant en cause des manifestants s'étant rendus coupables de violences et/ou de dégradations, une telle célérité ne s'observe pas dans les affaires concernant l'usage de la force par des policiers ou des gendarmes. Dans de nombreuses enquêtes, il s'est avéré par exemple que les caméras de surveillance sur la voie publique ne fonctionnaient pas ou que les images à disposition avaient pu être effacées avant d'être utilisées. Il en va de même pour les images enregistrées par les caméras-piétons. L'avocat Arié Alimi rapporte par exemple le cas d'un de ses dossiers dont la victime a été blessée à l'œil le 16 mars 2019 et qui n'a été contactée par l'IGPN que début novembre 2019, alors qu'une plainte avait été déposée juste après sa blessure. Entre-temps, les images de vidéosurveillance de la ville ont été supprimées puisqu'elles ne peuvent être conservées au-delà d'un délai de 30 jours, rendant ainsi plus difficile l'établissement des faits<sup>154</sup>.

Pierre Douillard-Lefevre, victime d'un tir de lanceur de balles de défense en 2007, affirme également que la manifestation pendant laquelle il a été blessé était filmée par deux caméras, l'une appartenant aux gendarmes mobiles, l'autre aux policiers. Les deux appareils auraient cependant connu des défaillances techniques dans le court laps de temps qui entourait les tirs et n'étaient pas exploitables dans le cadre de l'enquête.

## RECOMMANDATIONS

L'ACAT recommande :

- que la formation des agents des forces de l'ordre au maniement des armes létales ou non soit renforcée. Cette formation, régulièrement actualisée, doit porter également sur les conséquences de leur usage ;
- que soit publié le nombre d'utilisations de chaque type d'arme équipant les forces de l'ordre.



### ET CHEZ NOS VOISINS ? DES DISPOSITIFS VIDÉOS LARGEMENT UTILISÉS EN ALLEMAGNE

En Allemagne, la vidéo fait partie intégrante des dispositifs de maintien de l'ordre. Les forces spécialisées disposent ainsi de moyens vidéos posés sur des perches télescopiques qui permettent de suivre le déroulé d'une manifestation en temps réel. Un tel dispositif fait pourtant débat au regard des libertés. En effet, comme en France, le déclenchement de l'enregistrement est laissé à la discrétion des policiers. Ceux-ci ont ainsi une inclinaison naturelle à filmer les personnes qu'ils estiment plus susceptibles de commettre des infractions, indépendamment des agissements d'autres manifestants. En Allemagne, la vidéo reste avant tout un outil au service de la police, et non un outil de manifestation de la vérité. Comme en France, l'accès aux enregistrements vidéo de la police est très difficile.

154. *La Croix*, « Violences policières et gilets jaunes, pourquoi 54 enquêtes classées sans suite ? », 8 novembre 2019.

## LES OBSERVATEURS EN DANGER ?

Les lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique définissent les observateurs comme « *des individus ou des groupes tiers non participants dont le principal objectif est d'observer et de consigner les actes et les activités menés pendant une réunion publique* ». Cette observation peut être le fait d'associations locales ou internationales, de défenseurs des droits humains, de journalistes ou encore de structures intergouvernementales comme le Conseil de l'Europe ou le Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme. La surveillance indépendante de réunions sur la voie publique est jugée utile pour alimenter le débat public et servir de base au dialogue entre les différentes parties prenantes. Pour l'OSCE, « *les organisations non gouvernementales et celles issues de la société civile jouent un rôle essentiel de chiens de garde dans toute démocratie et doivent donc être autorisées à observer en toute liberté les réunions publiques*<sup>155</sup> ».

Toute personne est en droit d'enregistrer ou de consigner le déroulement d'une manifestation, y compris les opérations de maintien de l'ordre et les interactions avec des policiers ou des gendarmes. Ce droit doit être protégé par les États qui sont tenus d'interdire et de réprimer les éventuelles confiscations, saisies ou destructions de notes ou d'équipements audiovisuels en dehors d'une procédure régulière.

Face aux dérives et à la multiplication des violences à l'occasion de manifestations sur la voie publique, des citoyens et des associations se sont constitués en observatoires. Les médias jouent aussi un rôle prépondérant dans l'observation des manifestations sur la voie publique.

## LE RÔLE DES MÉDIAS

Si le traitement des journalistes en manifestation a été largement discuté à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes, les entraves et violences dont ils ont pu faire l'objet ne sont toutefois pas nouvelles. Elles ont notamment été mises en avant par Reporters sans frontières (RSF) dans le cadre d'une commission d'enquête en 2015, puis pendant les manifestations contre la loi travail en 2016 et par Amnesty International en 2017. « *Qu'ils soient professionnels ou non, détenteurs ou pas de la carte de presse, ce sont principalement des photographes, et des vidéastes, clairement identifiés et identifiables avec leurs casques ou brassards "Presse", qui se retrouvent victimes de coups de matraques, de tirs de lanceurs de balles de défense au moment même où ils sont en train de filmer ou de photographier les manifestations* », explique RSF qui estime que « *les journalistes semblent être de plus en plus ciblés par des membres des forces de l'ordre*<sup>156</sup> ».

Les conditions de travail des journalistes ont en effet été dénoncées par les professionnels qui font état d'une augmentation sensible d'intimidations, de menaces et d'entraves à l'exercice de leurs missions. La disparition des officiers de presse, qui étaient chargés à Paris de faire le lien entre les journalistes et les forces de l'ordre, a été regrettée par les personnes rencontrées par l'ACAT.

Dès le début des manifestations des Gilets jaunes, le 10 décembre 2018, l'ensemble des organisations représentatives des journalistes a alerté le Conseil de l'Europe sur les violences dont certains avaient fait l'objet. « *Les syndicats français de journalistes dénoncent et condamnent avec la plus grande fermeté les dérapages inadmissibles des forces de police, notamment à Paris, exigent des explications de la préfecture de police, du ministère de l'Intérieur, et du gouvernement, sur les consignes qui ont été données pour en arriver à cette situation*<sup>157</sup> », écrivaient-ils. De même, le 11 décembre 2018, RSF alertait également sur les violences dont avaient été victimes des journalistes : « *De nombreux journalistes de terrain, des photographes pour la plupart, couvrant les mobilisations des Gilets jaunes le samedi 8 décembre en France ont été visés à bout portant par des tirs de flash-ball des forces de l'ordre. Parallèlement, de nombreux professionnels clairement identifiés comme tels, se sont fait confisquer leur équipement de protection individuel, des casques, lunettes et masques à gaz ainsi que leur matériel, parfois sous la menace d'une garde à vue* », précisant également que des journalistes « *décrivent des scènes d'une rare violence et assurent avoir été sciemment visés*<sup>158</sup>. Ces inquiétudes ont été réitérées en janvier 2019<sup>159</sup>.

155. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, 9 juillet 2010, p. 92.

156. RSF, « Note à l'attention de M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur », 18 juin 2019.

157. Communiqué de presse intersyndical, « Violences policières contre les journalistes : la liberté d'informer menacée », 10 décembre 2018.

158. RSF, « Violences policières contre les journalistes pendant les manifestations de "gilets jaunes" : RSF interpelle le Défenseur des droits », 11 décembre 2018. L'ONG dénonce également les violences à l'encontre des journalistes de la part de manifestants.

159. RSF, « Mobilisation des "gilets jaunes" : RSF s'inquiète de la persistance d'un climat anti-médias et des violences contre les journalistes », 2 janvier 2019.



## **FILMER LES FORCES DE L'ORDRE : UN DROIT**

Au moment de la rédaction de ce rapport, aucun texte légal n'interdit de filmer ou de photographier des agents des forces de l'ordre. Une circulaire de 2008, toujours en vigueur, l'a notamment rappelé. Celle-ci précise que les policiers ne bénéficient pas de protection particulière en matière de droit à l'image, au-delà de celle à laquelle tout citoyen a droit. La circulaire précise ainsi que les policiers ne peuvent pas s'opposer à l'enregistrement de leur image lorsqu'ils effectuent une mission et ne peuvent pas interpellé une personne qui effectuerait un enregistrement pour cette seule raison. Ils ne peuvent pas non plus lui retirer son matériel ou détruire l'enregistrement ou son support, que la captation soit le fait d'un journaliste ou d'un citoyen.

Outre la protection de la vie privée de droit commun, les forces de l'ordre peuvent faire obstacle à des enregistrements vidéo pour la préservation de traces ou d'indices, dans le cadre d'une enquête ou d'une instruction. Peuvent aussi être avancées des raisons de sécurité qui imposent de maintenir des individus à distance d'une action qui présenterait un risque pour leur sécurité. Certains services, limitativement énumérés par la loi, à savoir les services d'intervention, de lutte anti-terroriste et de contre-espionnage, bénéficient d'une protection supplémentaire. Celle-ci entraîne l'interdiction de publier leur image si cette dernière permet leur identification.

En revanche, il n'est pas possible de diffuser l'image d'une personne en train d'être interpellée ou menottée, sauf si elle n'est pas identifiée ou identifiable ou si elle a donné son accord, car cela est considéré comme portant atteinte à sa dignité.

## LE RÔLE DES OBSERVATEURS :

La question de la place des observateurs s'était aussi posée à la suite de la polémique née de la présence de deux observateurs lors de la manifestation du 1<sup>er</sup> mai 2018 à Paris, Alexandre Benalla et Vincent Crase, et ayant donné lieu à des violences considérées comme illégitimes. L'IGPN avait alors admis que l'intégration d'observateurs dans les dispositifs de police était une pratique ancienne, mais sans cadre formalisé. Une instruction avait alors été adoptée pour rappeler des principes à respecter. Ceux-ci prévoient que les observateurs doivent obtenir une autorisation préalable expresse, accepter une « charte des droits et devoirs des observateurs » et signer une convention. Les observateurs doivent également être porteurs d'un insigne distinctif pour éviter toute confusion avec les forces de sécurité et doivent être en permanence accompagnés par un « référent-encadrant » d'un niveau hiérarchique adapté.

Source : communiqué de presse du ministère de l'Intérieur du 3 août 2018.

Dans le mémorandum publié le 26 février 2019, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe rappelait aux autorités françaises que celles-ci doivent « garantir la sécurité des journalistes dans le cadre des manifestations afin de leur permettre d'exercer pleinement leur mission ». À cet égard, « la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que des violences commises à l'encontre de journalistes, notamment par des agents de l'État, peuvent constituer, outre de possibles violations des articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, des entraves à l'exercice du droit de recevoir et de diffuser des informations garanti par l'article 10 du même traité », rappelait la Commissaire<sup>160</sup>.

Des journalistes et photojournalistes ont déclaré être empêchés dans l'exercice de leurs missions en amont des manifestations par des contrôles de police et des confiscations de matériel. Or, il apparaît que la violence du maintien de l'ordre a aussi contraint les professionnels à s'équiper en matériel de protection (masques de protection, etc.) ce qui, à l'instar de ce qu'on peut observer chez les manifestants, semble être désormais devenu indispensable en manifestation. RSF a ainsi répertorié 120 incidents, parmi lesquels 54 cas de journalistes blessés dont 12 sérieusement, entre le 17 novembre 2018 et juin 2019. Par ailleurs, « on a eu des retours sur le terrain de journalistes qui avaient vraiment eu l'impression d'avoir été volontairement visés », explique à l'ACAT Vincent Lanier du SNJ. Les professionnels rencontrés indiquent que ces incidents sont d'avantage le fait de forces non spécialisées dans le maintien de l'ordre.

L'augmentation du nombre de journalistes couvrant les manifestations, et notamment ceux étant peu expérimentés et précaires, a pu les exposer à davantage de risques, certains ne sachant pas « reconnaître les signes qu'il faut dégager » et présents pendant de très longues heures sur les manifestations, explique Pauline Adès-Mével.

Face à ces incidents, des plaintes ont ainsi été déposées, l'IGPN et le Défenseur des droits ont été saisis. La plupart des enquêtes sont toujours en cours selon les informations de l'ACAT. En décembre 2019, RSF a également annoncé avoir porté plainte aux côtés de 13 journalistes pour violences volontaires et atteintes aux biens commises par personnes dépositaires de l'autorité publique. L'ONG précise que « de Lille à Paris ou Toulouse en passant par La Rochelle, les journalistes plaignants ont signalé avoir fait l'objet de violences alors qu'ils étaient parfaitement identifiables en tant que journalistes (casques et brassards), ne causaient aucun désordre et n'entravaient pas le travail de la police. Le plus souvent à l'écart des manifestants, certains se sont même présentés aux agents des forces de l'ordre en arrivant sur le lieu de la manifestation<sup>161</sup>. » « Nous portons plainte aujourd'hui afin que ces violences soient sanctionnées et leurs auteurs condamnés, mais aussi pour amener les pouvoirs publics à revoir en profondeur la gestion du maintien de l'ordre dans les mouvements sociaux, pour qu'enfin les journalistes ne soient plus ciblés par certains fonctionnaires en charge du maintien de l'ordre » déclarent Christophe Deloire et Pauline Adès-Mével de RSF. Les manifestations sont des événements d'intérêt public qu'il incombe aux journalistes de couvrir pour rendre compte de la réalité du terrain. Il est donc inacceptable qu'ils soient victimes de violences de la part de membres des forces de l'ordre alors qu'ils ne font qu'exercer leur métier. »

L'ACAT rappelle que l'accès des médias aux manifestations et la sécurité des journalistes doivent être garantis. En effet, les médias jouent un rôle déterminant dans la diffusion de l'information relative aux réunions sur la voie publique. Les photographies et reportages réalisés peuvent permettre de mettre en cause la responsabilité des autorités politiques et documenter d'éventuels cas d'usages excessifs de la force. Des images captées par des journalistes ont d'ailleurs pu être utilisées dans le cadre de dossiers de violences policières.

Dans un rapport de 2007, l'OSCE rappelait également l'importance du travail des journalistes pour la liberté de réunion et rappelait que les responsables des forces de l'ordre étaient tenus de ne pas empêcher ou gêner le travail des journalistes, et ce quel que soit leur statut juridique. L'organisation internationale rappelait également qu'il incombait aux officiers de police de haut-rang de « veiller à ce que leurs hommes soient convenablement formés sous l'angle de leur compréhension du rôle de la fonction des journalistes, notamment pendant

160. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des "gilets jaunes" en France*, 26 février 2019, §30.

161. RSF, « Violences policières : RSF dépose plainte contre X avec 13 journalistes », 20 décembre 2019.

*une manifestation* ». La protection due aux journalistes doit par ailleurs s'appliquer que la manifestation couverte ait été autorisée ou non. De plus, le fait que le journaliste ne soit pas titulaire de la carte de presse – laquelle n'est pas nécessaire pour être journaliste dans la mesure où elle est accordée sur des critères financiers et non de productions journalistiques – ne justifie pas qu'il soit entravé dans l'exercice de ses fonctions.

## LES OBSERVATOIRES CITOYENS

Dans un rapport conjoint des rapporteurs spéciaux des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, le droit de tout citoyen d'observer une réunion « *et par là même d'en surveiller le déroulement* » a été rappelé avec force. Il est également précisé que « *surveiller le déroulement d'une réunion signifie non seulement l'observer mais également recueillir, vérifier et utiliser immédiatement les informations disponibles pour traiter des problèmes liés aux droits de l'homme* ». De plus, « *les États et les organes et agents chargés du maintien de l'ordre sont tenus, en vertu du droit international, de respecter et de protéger, sans discrimination, les droits de toutes les personnes qui participent à des réunions, ainsi que ceux des observateurs et des spectateurs*<sup>162</sup> ».



### ET CHEZ NOS VOISINS ? LE CAS DE L'IRLANDE DU NORD

En Irlande du Nord, les spécialistes des droits de l'homme siégeant au *Policing Board*, l'organe chargé de superviser la police, surveillent systématiquement les opérations de police encadrant les manifestations perçues comme étant les plus sensibles.

Face à l'évolution du maintien de l'ordre et la multiplication des personnes blessées, de nombreux citoyens et associations ont fait le choix de se constituer en observatoires dans différentes villes de France. Certains informent les autorités de leur présence avant chaque manifestation. C'est le cas à Toulouse par exemple, où un observatoire a été créé en 2017. Ses membres expliquent à l'ACAT avoir obtenu un rendez-vous avec la préfecture un an après leur création. « *Lors du rendez-vous, nous avons expliqué ce qu'était l'observatoire, son fonctionnement. On s'est mis d'accord pour déclarer notre présence en amont des manifestations. Depuis, nous l'avons systématiquement fait : nous écrivons à des personnes clairement identifiées, dont ils nous avaient donné les coordonnées. Nous n'avons jamais de réponse à ces mails. Nous avons systématiquement cette déclaration sur nous lorsque nous procédons à des observations, que nous présentons quand nous voulons passer un rang de policiers. Les réactions sont différentes selon les équipes de police et nous demandons à ce que notre matériel ne soit pas saisi. Pour nous, cette déclaration vaut accord tacite sur notre présence par le directeur départemental de la sécurité publique.* »

162. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §50 et 68.

## RECOMMANDATIONS

L'ACAT demande que

- que les autorités françaises rappellent aux forces de l'ordre leur obligation de respecter le travail et l'intégrité des journalistes dans le cadre des manifestations ;
- de mettre en place des officiers de liaison, en amont et pendant les manifestations, afin de faciliter le travail des journalistes et améliorer les relations entre ces derniers et les forces de l'ordre ;
- que le travail des observateurs citoyens soit officiellement reconnu et ne soit pas entravé ;
- que des enquêtes approfondies soient menées sur toutes les atteintes aux droits des observateurs des manifestations et des journalistes, et ce indépendamment du caractère pacifique ou non de la manifestation qu'ils observent.

### Extraits de la déclaration sur la protection des défenseurs des droits humains :

Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus<sup>163</sup> :

**ARTICLE 1<sup>er</sup>** : Chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international.

**ARTICLE 5** : Afin de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, aux niveaux national et international :

- a) De se réunir et de se rassembler pacifiquement ;
- b) De former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, de s'y affilier et d'y participer ;
- c) De communiquer avec des organisations non gouvernementales ou intergouvernementales.

**ARTICLE 6** : Chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres :

- a) De détenir, rechercher, obtenir, recevoir et conserver des informations sur tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales en ayant notamment accès à l'information quant à la manière dont il est donné effet à ces droits et libertés dans le système législatif, judiciaire ou administratif national ;
- b) Conformément aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et autres instruments internationaux applicables, de publier, communiquer à autrui ou diffuser librement des idées, informations et connaissances sur tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales ;
- c) D'étudier, discuter, apprécier et évaluer le respect, tant en droit qu'en pratique, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales et, par ces moyens et autres moyens appropriés, d'appeler l'attention du public sur la question.

**ARTICLE 8** :

1. Chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de participer effectivement, sur une base non discriminatoire, au gouvernement de son pays et à la direction des affaires publiques.
2. Ce droit comporte notamment le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de soumettre aux organes et institutions de l'État, ainsi qu'aux organismes s'occupant des affaires publiques, des critiques et propositions touchant l'amélioration de leur fonctionnement, et de signaler tout aspect de leur travail qui risque d'entraver ou empêcher la promotion, la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Les membres des observatoires rapportent des entraves à l'exercice de leurs missions, des menaces et intimidations, ainsi que des violences de la part des forces de l'ordre.

L'ACAT s'inquiète également de l'engagement de poursuites contre des observateurs. Ce fut par exemple le cas de Camille Halut, membre de la LDH, poursuivie en 2019 parmi des centaines de manifestants pour entrave à la circulation à la suite d'une mission d'observation de manifestation à Montpellier. Elle a finalement été relaxée par le tribunal qui s'est « *interrogé de l'entière procédure* » et a reconnu que Camille Halut

163. Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 8 mars 1999 concernant la déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus du 9 décembre 1998.

n'avait commis aucun acte en dehors de sa mission d'observation<sup>164</sup>. Dans la seconde affaire où elle été poursuivie pour dissimulation du visage, rébellion et refus de se soumettre aux prélèvements biologiques et relevés signalétiques lors de sa garde à vue, elle a aussi été relaxée par le tribunal correctionnel de Montpellier en janvier 2020.

Les Rapporteurs spéciaux des Nations unies recommandent également aux États de mener des enquêtes approfondies sur les violations des droits des personnes observatrices de manifestations, d'engager des poursuites et d'offrir un recours adapté. Ces garanties doivent être mises en œuvre indépendamment du caractère pacifique ou non de la manifestation observée. Dans ce rapport, les rapporteurs spéciaux de l'ONU recommandaient aussi aux autorités d'engager des programmes et politiques visant à renforcer la confiance et la communication entre les représentants des forces de l'ordre, les médias et les autres personnes ou groupes observant le déroulement des manifestations. Un dialogue actif entre ces différents acteurs est également recommandé, notamment par l'examen des comptes-rendus produits par ces observateurs<sup>165</sup>.

## DES DISPOSITIFS DE MAINTIEN DE L'ORDRE QUI NE REMPLISSENT PAS LEUR OBLIGATION DE GARANTIR L'INTÉGRITÉ DES MANIFESTANTS

*« Les États et les organes et agents chargés du maintien de l'ordre sont tenus, en vertu du droit international, de respecter et de protéger, sans discrimination, les droits de toutes les personnes qui participent à des réunions, ainsi que ceux des observateurs et des spectateurs. Le cadre juridique qui régit le recours à la force englobe les principes de légalité, de précaution, de nécessité, de proportionnalité et de responsabilité. »*

RAPPORTEURS SPÉCIAUX DES NATIONS UNIES<sup>166</sup>

Juridiquement, toutes les blessures occasionnées par des représentants des forces de l'ordre ne peuvent être considérées comme illégales dès lors que les agents disposent du droit de faire usage de la force dans le cadre de leurs fonctions – et notamment à l'occasion de manifestations sur la voie publique. Cependant, comme le rappelle le Rapporteur spécial des Nations unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, *« personne ne peut perdre son droit d'être protégé contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en aucune circonstance, quelle qu'elle soit, y compris dans le cadre d'émeutes violentes ou de manifestations illégales<sup>167</sup> »*.

Pour autant, force est de constater que malgré la tendance historique à l'institutionnalisation des manifestations et à la baisse de la violence, les manifestations sur la voie publique continuent de se traduire par de nombreuses blessures de manifestants ou de personnes se trouvant à proximité des cortèges. À cet égard, il est intéressant de constater que la question de l'usage excessif de la force et des violences policières devient régulièrement un objet de mobilisation lors de manifestations.

L'ACAT est consciente des conditions difficiles dans lesquelles les forces de l'ordre sont amenées à intervenir et des actes de violences dont elles peuvent faire l'objet, qu'elle condamne sans réserve. Toutefois, si une analyse exhaustive du nombre de personnes blessées en manifestation est difficile faute de chiffres précis et officiels sur les violences policières, l'ACAT ne peut que faire part de sa vive préoccupation quant à la longue liste de personnes blessées, voire décédées, à l'occasion de manifestations, qu'elles y aient pris part ou qu'elles se soient simplement trouvées à proximité d'un cortège. Plus grave encore, elle s'inquiète du déni des autorités face à cette situation préoccupante et regrette la considération insuffisante à l'égard des personnes blessées.

164. *Le Monde*, « Gilets jaunes: des observateurs de manifestations victimes d'intimidations policières », 3 octobre 2019.

165. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §§70 et 72.

166. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §50.

167. Note du Secréariat général à l'Assemblée générale des Nations unies, *Usage de la torture hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, A/72/178, 20 juillet 2017, §15.

*« Beauvau est clairement pris à son propre piège. Quand on engage la stratégie de l'escalade, un jour ou l'autre, on se brûle les ailes. Si des dérapages ou des bavures peuvent s'expliquer par la surmobilisation et la fatigue des forces de l'ordre, je crois que l'on évacue totalement du débat la décomplexion dont certains font preuve aujourd'hui sur le terrain. Pour être clair : quand vous déconnez, que vos chefs directs vous couvrent, que le ministre continue de vous remercier pour votre travail, et que les syndicats vous plaignent, vous vous sentez pousser des ailes. Or le maintien de l'ordre, ce n'est pas une bataille de rue... »*

UN COMMISSAIRE DE POLICE PARISIEN À LIBÉRATION EN JANVIER 2020<sup>168</sup>

## QUEL DÉCOMPTE POUR LES PERSONNES BLESSÉES LORS DE MANIFESTATIONS ?

### Opacité dans le décompte des manifestants blessés

Un constat s'impose lorsqu'il s'agit de s'intéresser à l'usage de la force par la police ou la gendarmerie : sur ce sujet, à tous les niveaux, il existe un manque de transparence flagrant, et ce quel que soit le gouvernement en place. Les autorités françaises sont pourtant volontairement enclines à publier de nombreuses statistiques en matière d'objectifs policiers, de nombre d'interventions ou d'agents blessés ou tués dans l'exercice de leurs fonctions.

L'absence de données officielles jette le doute sur la volonté des autorités de faire la lumière sur les cas d'usage de la force et de sanctionner fermement les abus. Il semble pourtant peu probable que les informations relatives à l'usage de la force par les policiers et les gendarmes ne soient pas répertoriées, ou à tout le moins qu'elles ne puissent pas l'être. À cet égard, l'ACAT rappelle également que le nombre de plaintes déposées ne constitue pas une radiographie précise et exhaustive des faits de violences illégitimes de la part des forces de l'ordre. En effet, nombreuses sont les personnes qui refusent de porter plainte, que ce soit par crainte de représailles ou alors par découragement, convaincues que celle-ci n'aboutira pas.

La commission d'enquête sur le maintien de l'ordre mise en place après le décès de Rémi Fraisse avait ainsi recommandé qu'un outil de collecte du nombre de personnes admises aux urgences et s'étant vu reconnaître une ITT, quel que soit le nombre de jours prononcés, soit institué. En avril 2016, l'IGPN annonçait la création d'un « outil recensant, par convention, les blessures sérieuses, blessures graves et les décès survenus à l'occasion ou à la suite de l'exercice des missions de la police nationale » : le traitement relatif au recensement des particuliers blessés ou décédés (RBD) à l'occasion de missions de police. Immédiatement, l'ACAT alertait sur le champ très restreint des blessures recensées et demandait à ce qu'il soit élargi. En effet, seules les personnes pour qui une ITT supérieure à 9 jours a été constatée figurent dans ce décompte. Par ailleurs, il est nécessaire qu'une plainte ait été déposée ou qu'une enquête judiciaire ait été ouverte pour que la blessure soit recensée.

Les premières données collectées par l'IGPN ont été publiées fin juin 2018. Le nombre de personnes blessées ou tuées à l'occasion d'opérations de police a notamment été communiqué, soit quatorze décès (intervenues après que les personnes ont été touchées par balles, qu'elles soient mortes noyées, par accident dans leur fuite ou par suicide lors de leur interpellation) et une centaine de blessés s'étant vu reconnaître une ITT supérieure à 9 jours, sur une période comprise entre juillet 2017 et mai 2018. Par ailleurs, on dénombre quinze décès et 106 blessés pour l'ensemble de l'année 2018.

Si l'ACAT salue cet effort de transparence, elle regrette que cette démarche n'aille pas plus loin. Les données sur l'usage des armes ou sur les suites données aux cas recensés sont incomplètes. Aucune information n'est non plus précisée sur le taux de saisines ayant conduit à une sanction proposée par l'Inspection et sur le quantum des sanctions effectivement prononcées en cas de violences. Ces données éclaireraient pourtant de manière utile sur les suites données aux allégations d'usage excessif de la force. Par ailleurs, l'ACAT déplore qu'une telle démarche n'ait pas été engagée par la gendarmerie nationale.

168. *Libération*, « Violences policières : Beauvau commence à y croire », 15 janvier 2020.

### Des modalités variables de recensement selon le statut de policier ou de manifestant

L'ACAT constate que les modalités de recensement ne sont pas les mêmes, que l'on compte les manifestants blessés ou les forces de l'ordre. Or, le nombre de blessés des deux « côtés » est souvent mis en parallèle, sans préciser cette différence pourtant majeure.

Les représentants des forces de l'ordre blessés à l'occasion de leurs missions sont systématiquement recensés par leurs autorités, que ce soit pour une blessure survenue pendant l'exécution d'une opération de police ou plus largement au cours du service (heures de travail) ou pendant le trajet domicile-travail. Un traitement qui est donc différent de celui appliqué au public : dans ce cas, un niveau minimum de gravité est nécessaire pour que la blessure occasionnée par un policier soit prise en compte dans le recensement fait par l'IGPN.

Interrogés par l'ACAT, des représentants du ministère de l'Intérieur n'ont d'ailleurs pas été en mesure de préciser les modalités de recensement des personnes blessées à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes, dont le nombre a pourtant été régulièrement avancé pour être comparé au nombre de forces de l'ordre blessées dans le cadre de leurs fonctions, admettant à demi-mot qu'un recensement exhaustif était en réalité impossible. Ce manque de précision avait également été pointé par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en février 2019<sup>169</sup>.

L'imposition d'un seuil minimal de jours d'ITT arrêtés pour qu'une blessure soit prise en compte est également problématique, notamment car ce critère ne peut être considéré comme absolument objectif. Plusieurs personnes ont rencontré des difficultés pour que soient reconnus des jours d'ITT. L'avocate Claire Dujardin estime ainsi que les médecins ne sont pas toujours dans l'impartialité au regard des blessures des manifestants et évoque un « *problème récurrent* » car les ITT retenues sont très faibles dans l'ensemble, et ce malgré la gravité des blessures. « *Forcément, le procureur et l'IGPN ne regardent pas les affaires de la même manière quand les ITT sont très faibles* », précise l'avocate.

*« La [Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe] rappelle que les membres des forces de l'ordre ont, en tant que dépositaires de l'autorité publique, une responsabilité particulière et que leur tâche première consiste à protéger les citoyens et leurs droits de l'homme. Or, le nombre et la gravité des blessures infligées aux manifestants mettent en question la compatibilité des méthodes employées dans les opérations de maintien de l'ordre avec le respect de ces droits, notamment celui de pas subir de violences et de traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. »*

COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE<sup>170</sup>

## VERS LA FIN DE LA DOCTRINE DU « ZÉRO BLESSÉ, ZÉRO MORT » ?

L'ACAT s'inquiète d'usages indiscriminés de la force par certains policiers et gendarmes à l'occasion de manifestations sur la voie publique, à l'origine de nombreuses blessures, y compris de mutilations permanentes, voire de décès. Selon les informations rassemblées par l'ACAT, une part conséquente des personnes les plus grièvement blessées depuis le début du mouvement des Gilets jaunes ne prenait pas part à des violences ou des dégradations, voire ne participaient même pas à la manifestation. L'absence de poursuites pénales engagées contre elles est un des indicateurs de ce constat. Cela ne peut qu'interroger sur le caractère proportionné et nécessaire de la force ainsi déployée.

Comme déjà exposé dans ce rapport, la doctrine française du maintien de l'ordre est notamment fondée sur le maintien à distance des foules protestataires et des forces de sécurité, en partie pour éviter les blessures graves et les blessés des deux côtés. Les précédentes opérations ayant conduit à de tels drames avaient conduit les autorités à revoir leurs pratiques dans l'idée que le maintien de l'ordre devait tendre à l'idéal du « *zéro blessé, zéro mort* ». Ce fut par exemple le cas des engins lanceurs d'eau dans les années 1990 qui ne furent plus utilisés après

169. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *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, §17.

170. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *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, §26.

## RECOMMANDATIONS

L'ACAT demande que soient publiés chaque année :

- le nombre de personnes blessées ou tuées dans le cadre d'interventions de police ou de gendarmerie ;
- le nombre d'utilisations de chaque type d'arme équipant les forces de l'ordre ;
- le nombre d'enquêtes administratives ouvertes, les faits auxquels se rapportent ces enquêtes, le taux de sanction disciplinaires prononcées par type de faits allégués, le quantum des sanctions prononcées par type de faits allégués ;
- le nombre de plaintes déposées contre des agents des forces de l'ordre pour violences, le taux de classements sans suite par type de faits reprochés, le taux de condamnation par type de faits poursuivis, le quantum des peines prononcées.

qu'une femme a été grièvement blessée lors d'une manifestation d'infirmiers ; ou encore de la dissolution des « voltigeurs » après les violences ayant conduit à la mort de Malik Oussekine à Paris en 1986.

### Les grenades offensives interdites après le décès de Rémi Fraisse

La grenade OF-F1 est une arme de guerre importée dans le domaine du maintien de l'ordre à partir des grèves de 1947-1948<sup>171</sup>, présentée comme permettant d'éviter le recours à l'arme à feu. Elle contient du TNT et provoque une puissante déflagration. En France, seuls les gendarmes étaient dotés de ces grenades, plus chargées en explosif que les autres. Le 26 octobre 2014, Rémi Fraisse, âgé de 21 ans, est décédé sur le site de construction du barrage de Sivens, après avoir été atteint dans le dos par une grenade offensive. À la suite de ce drame, le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, a prononcé l'interdiction de ces armes en France : « *La mort de Rémi Fraisse, par l'effet direct d'une grenade offensive, pose clairement la question de leur maintien en service dans la gendarmerie qui en est seule dotée. Parce que cette munition a tué un jeune homme de 21 ans et que cela ne doit plus jamais se produire, j'ai décidé d'interdire l'utilisation de ces grenades offensives dans les opérations de maintien de l'ordre*<sup>172</sup>. »

Or, force est de constater que ce principe est aujourd'hui largement remis en cause. Les autorités assument en effet des postures « de contact » plus violentes et qui se traduisent irrémédiablement par une augmentation du nombre de blessés. « *Il ne semble pas y avoir de prise de conscience importante, ce qui prouve qu'on est prêt à beaucoup de choses pour protéger des biens matériels* », juge le sociologue Aurélien Restelli que l'ACAT a rencontré. De la même manière, Pierre Douillard-Lefevre, mutilé en 2007 et membre de l'Assemblée des blessés rappelle qu'« *en mai 1968, le 13 mai, la grève et les manifestations sont organisées par les syndicats en réponse à la violence de la répression. À la mort de Malik Oussekine, il y avait des centaines de milliers de personnes dans la rue pour dire non aux violences d'État, le ministre Devaquet démissionne, les « voltigeurs » sont supprimés. Là, on a une grand-mère, Zineb Redouane, qui meurt*<sup>173</sup> et presque aucune réaction. C'était déjà le cas lors de la mort du jeune écologiste, Rémi Fraisse, en 2014. Nous sommes rentrés, ces dernières années, dans une nouvelle période. » En témoigne les propos de l'ex-directeur du RAID et député de la majorité, Jean-Michel Fauvergue, interrogé sur les interventions policières lors des manifestations : « *Depuis très longtemps en province on va au contact, à Paris on commence à faire de la même manière. Effectivement, Paris a été empêché de faire ça par l'affaire Malik Oussekine. Il faut l'oublier maintenant.* » Ensuite questionné sur les risques en cas de contact entre les manifestants et les forces de l'ordre, il a ajouté : « *Mais la prise de risque elle est pour nos policiers, elle est pour nos gendarmes, elle est pour notre population, elle est pour nos commerçants, la République doit pouvoir se défendre*<sup>174</sup>. »

« *Je ne crois pas que le gouvernement souffre du syndrome "Malik Oussekine" et qu'il a été tétanisé. Sans doute n'avez-vous pas eu l'occasion de m'écouter : j'ai appelé à la plus grande fermeté lorsque des violences se produisent.* »

CHRISTOPHE CASTANER, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR<sup>175</sup>

171. P. Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, mars 1996, p. 177.

172. Conférence de presse de B. Cazeneuve, alors ministre de l'Intérieur, le 13 novembre 2014.

173. Il est ici fait référence au décès de Zineb Redouane à Marseille le 2 décembre 2018. Selon les premiers éléments de l'enquête (laquelle est toujours en cours au moment de la rédaction de ce rapport), elle a été blessée au visage par une grenade lacrymogène alors qu'elle fermait ses volets. Elle est décédée au cours d'une opération à l'hôpital le lendemain de cette blessure.

174. Émission « C à vous » du 30 avril 2019 sur *France 5*.

175. Déclaration de C. Castaner devant la commission des lois de l'Assemblée nationale le 27 mars 2019.

Interrogé par l'ACAT sur ce changement, le sociologue Sebastian Roché estime également que si la volonté d'éviter des morts en manifestation perdure, les blessures occasionnées par les forces de l'ordre ont été « assumées » publiquement par les autorités. « *C'est pour ça que la comparaison avec les autres États est intéressante, car certains s'interdisent moralement d'infliger ces blessures à leurs citoyens quand d'autres s'autorisent à le faire* », précise-t-il.

### Développement des *street medics*

Pour l'ONU, l'obligation pour les États de faciliter les manifestations inclut également la responsabilité de fournir les services de base, notamment en matière d'assistance médicale<sup>176</sup>.

Les *street medics* sont apparus aux États-Unis dans les années 1960 et sont généralement identifiés par le port d'une croix rouge sur leurs vêtements, leur sac à dos ou sur leur casque. Sans prendre part à la manifestation, ils assistent les personnes blessées. En France, « l'épidémie » de blessures à l'occasion des manifestations ces dernières années, et notamment à l'occasion du mouvement des Gilets jaunes, a entraîné l'apparition de nombreux groupes de *street medics* dans plusieurs villes de France. À Toulouse par exemple, l'équipe de *street medics* s'est constituée après l'acte III des Gilets jaunes. Composée de profils variés (militants des Gilets jaunes ou non, professionnels de secours ou non), elle prend en charge toutes les personnes blessées, y compris les forces de l'ordre, et recense l'ensemble des prises en charge effectuées. Leur action a été présentée à la préfecture de la Haute-Garonne, ainsi qu'à la direction du SAMU dans la perspective de renforcer leur efficacité et de comprendre pourquoi certaines évacuations de personnes blessées pouvaient être longues. Les participants que l'ACAT a pu rencontrer témoignent de cas de moqueries, de menaces, de confiscations de matériel, parfois sans remise de récépissé, ainsi que de violences volontaires de la part des forces de l'ordre. Selon l'une des personnes rencontrées par l'ACAT, certains *street medics* ont été directement visés par des tirs de LBD ou de grenades. Par exemple, d'après les témoignages que l'ACAT a recueillis, le 28 septembre 2019, une équipe de *street medics* intervenait dans une rue, non casquée, non masquée, donc identifiable, et a été visée par une grenade lacrymogène alors qu'un couple avec un enfant en bas âge, résidant dans la rue et demandant des conseils pour savoir où passer, se trouvait près d'eux. D'autres rapports font état de ce type de pratiques dans d'autres villes<sup>177</sup>.

### Une considération insuffisante des personnes blessées lors de manifestations

Dans l'ensemble, la question des personnes blessées à l'occasion d'opérations de maintien de l'ordre (hors forces de l'ordre) reste un angle mort de la politique publique et est rarement examinée par les rapports parlementaires ou institutionnels publiés en la matière. Quand le sujet est effectivement examiné, il l'est souvent de manière accessoire et le nombre de blessés est souvent ignoré ou sous-estimé. Un exemple frappant est celui du rapport relatif à l'emploi des munitions en opérations de maintien de l'ordre, remis au ministre de l'Intérieur par l'IGGN et l'IGPN après le décès de Rémi Fraisse, à Sivens en 2014. De la même manière, Noël Mamère, alors député, avait regretté que la commission parlementaire constituée après le décès de Rémi Fraisse ait vu l'objet de son étude se transformer : « *Du constat qu'il était possible d'être blessé ou tué lors d'une manifestation en France aujourd'hui et, partant, de la volonté d'enquêter sur les conditions du maintien de l'ordre dans un contexte de respect des libertés et du droit de manifester, nous aboutissons à un rapport qui s'interroge sur la façon d'intégrer la possibilité de manifester dans le cadre de l'ordre public*<sup>178</sup> », regrettait-il alors. Enfin, le dossier de presse présenté par le ministère de l'Intérieur à l'occasion du séminaire de travail sur le schéma national du maintien de l'ordre en juin 2019 (voir pp. 114-115) est éloquent et n'évoque même pas l'explosion du nombre de personnes blessées au cours des mois précédents<sup>179</sup>.

Outre le choc et la douleur liés à la blessure, les conséquences psychologiques de ces violences policières et les blessures qui en découlent sont très largement sous-estimées. Des blessés ont aussi regretté les propos de certains personnels soignants, qui ont jugé leur engagement lors de leur prise en charge. Vanessa Langard, une femme de 34 ans blessée par un tir de LBD en décembre 2018, explique ainsi que lorsqu'elle est arrivée à l'hôpital, le *street medic* qui l'accompagnait a interpellé un personnel soignant. Ce dernier aurait fait remarquer qu'elle était une Gilet jaune et était donc dans l'illégalité. « *Il a fallu insister pour qu'ils s'occupent de moi en urgence* », précise la jeune femme. Pierre Douillard-Lefevre, blessé en 2007 par un tir de LBD, évoque une méconnaissance des médecins sur les armes de la police et les dommages qu'elles occasionnent. Selon lui, « *il y a eu beaucoup de gens qui ont été mal traités, mal soignés faute de connaissance suffisante des médecins, avec de faux espoirs donnés aux patients sur la réalité des blessures et les conséquences. Les médecins sont souvent assez désespérés. Pour cause, les autorités font tout pour maintenir l'opacité autour des armes utilisées contre la population.* »

176. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §40.

177. Voir notamment Legal team de la LDH de Montpellier, *Rapport d'observation sur les pratiques du maintien de l'ordre. Mouvement social des "gilets jaunes" Montpellier. 7 septembre 2019*.

178. Annexe au rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015.

179. Ministère de l'Intérieur, dossier de presse du séminaire de travail sur le schéma national du maintien de l'ordre, 17 juin 2019.

## LE CAS PARTICULIER DES BLESSURES AU VISAGE

L'ACAT est particulièrement préoccupée par le nombre de personnes blessées au niveau du visage, notamment par des tirs de LBD, dans le cadre de manifestations sur la voie publique. Il s'agit pourtant d'une zone qui ne devrait jamais être visée par les forces de l'ordre. Cette préoccupation est notamment partagée par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, selon qui « *les blessures à la tête occasionnées par des tirs de LBD révèlent un usage disproportionné de la force, ainsi que l'inadaptation de ce type d'arme au contexte d'opérations de maintien de l'ordre*<sup>1</sup> ».

La CEDH a eu l'occasion de rappeler l'importance du rôle du visage dans les interactions sociales<sup>2</sup> et d'insister sur la gravité particulière des blessures dans cette zone. Dans le cas d'une gifle infligée par un policier, la Cour avait jugé que « *l'impact d'une gifle sur la personne qui la reçoit est en effet considérable. En atteignant son visage, elle touche à la partie du corps qui à la fois exprime son individualité, marque son identité sociale et constitue le support des sens – le regard, la voix et l'ouïe – qui servent à communiquer avec autrui*<sup>3</sup>. » La spécificité des blessures au visage a également été examinée sous l'angle de l'article 3 de la Conv.EDH, considérant qu'un coup de poing asséné à la tête par un policier à l'occasion d'une interpellation et ayant causé une enflure et une ecchymose de deux centimètres sur le front était suffisamment grave pour que la question se pose sur le terrain de l'interdiction de la torture et des mauvais traitements<sup>4</sup>.

---

1. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *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, §28.

2. CEDH, *S.A.S. contre France*, n°43835/11, 1<sup>er</sup> juillet 2014, §122 et 141.

3. CEDH, *Bouyid contre Belgique*, n°23380/09, 28 septembre 2015, §104.

4. CEDH, *Samüt Karabulut contre Turquie*, n°16999/04, 27 janvier 2009, §41.

Vanessa Langard abonde en ce sens : « *Je suis sortie de l'hôpital au bout d'une semaine et c'est à partir de là que j'ai appris, au fur et à mesure des mois, les mauvaises nouvelles. Quand je suis sortie de l'hôpital, on m'a dit que ça allait. Pourtant, au bout d'un mois, je suis allée voir l'ophtalmologue qui m'a annoncé que ma vision ne se remettrait pas. Ensuite, on a appris qu'une partie de mes sinus avait été écrasée et que je ne retrouverai ni le goût ni l'odorat. Enfin, on s'est aussi rendu compte que l'hémorragie cérébrale [survenue à la suite du tir de LBD, ndlr] avait nécrosé une partie de mon cerveau et que je ne pourrai pas le rééduquer complètement. Ça, je l'ai appris il y a un mois et demi [soit près d'un an après le tir de LBD, ndlr] et c'était la claque de trop.* »

Par ailleurs, les personnes ainsi blessées font état d'angoisses, notamment lorsqu'elles doivent quitter leur domicile ou quand elles croisent des représentants des forces de l'ordre, ainsi que de somatisations, de troubles du sommeil et de cauchemars. Les conséquences psychologiques de ces violences s'observent également chez les proches des victimes, mais aussi chez les membres des observatoires citoyens et chez les *street medics*.

*« Pour moi, ça a tout changé. Je suis déçue par la police et la justice, je pensais qu'on pouvait leur faire confiance. Maintenant j'ai peur quand je les vois dans la rue. On a besoin de la police mais de la police qui fait son travail, on a besoin de gardiens de la paix. »*

VANESSA LANGARD, BLESSÉE PAR UN TIR DE LBD EN DÉCEMBRE 2018

Plus largement, c'est toute la vie des personnes blessées qui est bouleversée. « *Dépression, anxiété, perte de travail, désocialisation et puis aussi des conséquences familiales. Souvent on le voit aussi dans mon métier pour les traumatismes crâniens graves, les gens divorcent ou se séparent ; ça impacte le patient, ça impacte la famille... ça impacte tout. Des vies qui sont détruites en fait* », explique le neurochirurgien Laurent Thines. Il évoque aussi les conséquences plus larges pour la société des mutilations de ces personnes, majoritairement très jeunes, « *qui ne pourront plus se rendre utile pour notre pays ou qui devront être prises en charge par la société du fait de leur handicap* ». Vanessa Langard se confie : « *C'est difficile de voir qu'à 34 ans, il faut oublier la personne qu'on a été et en réinventer une autre. Aujourd'hui, ma vie c'est ça, passer de médecin en médecin et apprendre des mauvaises nouvelles. Les espoirs d'amélioration qu'on m'avait promis, et qui ont fait que je me suis accrochée pour tout bien faire, ont été vains.* »

L'avocate Chloé Chalot fait aussi référence à la perte de statut pour certaines personnes qui avaient des situations sociales stables et de bons revenus dans un contexte d'incertitude du marché du travail. « *On n'est plus en CDI ou fonctionnaire. On est de plus en plus intérimaire, auto-entrepreneur et donc avec très peu de garanties sociales et financières.* » Elle évoque l'un de ses clients, David, dont la mâchoire a été brisée, un tailleur de pierre incroyablement doué : « *Il avait du travail régulièrement, était sollicité pour diverses missions, il gagnait très bien sa vie... sauf que maintenant il ne peut plus travailler. Le marteau-piqueur entraîne des vibrations qu'il ne peut plus supporter et comme on n'est plus salarié comme on l'a été pendant des années, il se retrouve à ne plus pouvoir payer ses crédits... Il n'y a aucun filet de sécurité. Ça a complètement changé sa vie* », explique l'avocate.

### **Des atteintes caractérisées aux libertés individuelles**

À travers son analyse, l'ACAT fait le constat de la persistance et du renforcement de pratiques, tant policières que judiciaires, qui portent atteinte, de manière directe ou indirecte, à l'exercice de certaines libertés individuelles, en particulier celles d'aller et de venir, celle de se réunir pacifiquement ou encore de la garantie du respect de l'intégrité des citoyens. L'ACAT s'inquiète du nombre croissant de personnes qui déclarent refuser de se rendre en manifestation ou de s'en trouver à proximité. S'ils invoquent la peur pour leur intégrité physique, celle-ci est davantage provoquée par l'usage de la force déployée par certains policiers et gendarmes<sup>180</sup>, plutôt que par la présence de « casseurs » ou autres *black bloc*. Cet usage de la force apparaît comme une stratégie d'intimidation, par l'instauration d'un climat de peur pour les manifestants. Ces pratiques doivent être fermement dénoncées.

L'ACAT déplore également que les autorités publiques n'aient pas une position plus ferme quant aux cas avérés d'usage excessif de la force ou de violence illégitime par les policiers et les gendarmes dans le cadre des manifestations. Pour l'ACAT, cette attitude est d'autant plus regrettable que ces discours ne peuvent que concourir à creuser le fossé entre les forces de sécurité et la population. Tandis que le maintien de l'ordre devrait avoir pour but premier de créer les conditions d'un exercice optimal des libertés

180. Par exemple, voir Observatoire nantais des libertés, *Exercice du maintien de l'ordre à Nantes et respect des droits*, mai 2019.

publiques, il est regrettable que l'action de certains agents des forces de l'ordre apparaisse aujourd'hui comme un obstacle à celles-ci. Les cas de recours abusifs à la force et l'allongement perpétuel de la liste de blessés graves génèrent, sinon un esprit de revanche, à minima une incompréhension, voire un rejet de l'action des forces de l'ordre. Plus largement, l'illisibilité des dispositifs de maintien de l'ordre, tant pour les représentants des forces de l'ordre que les citoyens, contribue à une montée des tensions, en particulier face à une justice qui ne passe pas.

## VERS UN NOUVEAU SCHÉMA DE MAINTIEN DE L'ORDRE

### UNE RÉFLEXION AMORCÉE EN 2018

En juin 2018, Gérard Collomb, alors ministre de l'Intérieur, annonçait vouloir adapter la doctrine du maintien de l'ordre, en insistant sur la nécessité de mieux anticiper les manœuvres d'ordre public, de renforcer la judiciarisation des opérations de maintien de l'ordre, de mieux protéger les forces de l'ordre par l'achat de nouveaux équipements et armements, et d'améliorer la communication « *à l'heure où chacun peut produire sa propre information, manipuler toutes les images*<sup>181</sup> ».

Quelques mois plus tard, en octobre 2018, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi sénatoriale visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs<sup>182</sup>, Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur, indiquait vouloir poursuivre sur cette voie. Les manifestations des Gilets jaunes ont accéléré cette réflexion et une refonte du « schéma national de maintien de l'ordre » a été annoncée par le ministre de l'Intérieur en janvier 2019. Dans l'attente, les autorités ont assumé ce qu'elles ont qualifié de « *changement de doctrine* » à compter de décembre 2018. En effet, en particulier à Paris, les autorités ont notamment mis l'accent sur une plus grande mobilité, davantage de réactivité et d'initiative sur le terrain, ainsi qu'une volonté accrue d'interpeller au plus vite les personnes se rendant coupables d'infraction, et ce au prix d'un bilan humain préoccupant comme nous l'avons démontré précédemment<sup>183</sup>.

Le ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner, avait alors indiqué qu'un « *regard extérieur* » serait porté sur la réflexion. Un séminaire, puis des réunions associant des « *experts* » ont été organisés à partir de juin 2019<sup>184</sup>. L'ACAT, aux côtés d'Amnesty International et de la Ligue des droits de l'homme, avait demandé à être associée à cette réflexion. Elle n'a toutefois pas été reçue dans ce cadre, contrairement aux deux autres associations à l'origine de cette demande.

### PREMIÈRES ANNONCES SUR LE FUTUR SCHÉMA

Le schéma national du maintien de l'ordre n'a pas encore été rendu public au moment de la rédaction de ce rapport. Toutefois, selon les informations parues dans la presse et celles que l'ACAT a pu obtenir, plusieurs pistes sont envisagées. Nous en examinons quelques-unes.

En premier lieu, les autorités souhaitent conforter les consignes de réactivité, de mobilité et d'autonomie des forces de l'ordre déjà mises en œuvre depuis fin 2018. Cela pourrait donc se traduire par la pérennisation de dispositifs intégrant largement des agents non spécialement formés au maintien de l'ordre, comme les BRAV à Paris<sup>185</sup>. Si des perspectives d'entraînements communs et de renforcement de la formation sont avancées, l'ACAT est sceptique sur la mise en œuvre de ces changements en pratique, et notamment sur les moyens qui seront effectivement dédiés à ces formations. Il est également question de renforcer le partage d'expérience entre forces de l'ordre pour faire évoluer les pratiques professionnelles. Pour l'ACAT, ces enseignements devraient être complétés avec des analyses de personnalités extérieures telles que des chercheurs et des homologues étrangers, en particulier ceux mettant en œuvre la doctrine KFCD<sup>186</sup>. L'ACAT estime qu'il serait également opportun d'y associer la société civile et notamment des organisations de défense des droits humains.

181. Discours de G. Collomb, alors ministre de l'Intérieur, aux forces mobiles sur l'adaptation de la doctrine d'emploi au maintien de l'ordre le 8 juin 2018.

182. Voir p. 56.

183. Voir p. 69.

184. Dans le panel d'experts, figuraient notamment des journalistes, un magistrat, un député et ancien directeur du RAID, des préfets honoraires et des sociologues.

Par ailleurs, des représentants de polices étrangères ont été conviés, et notamment un représentant de la police d'Hambourg. Or, cette police se qualifie traditionnellement par une ligne d'action dure (« Hamburger linie ») et sa gestion des manifestations du G20 à 2017 a été critiquée. Voir p. 146.

185. Voir p. 71.

186. Voir pp. 147-154.

Par ailleurs, selon les informations dont dispose l'ACAT, les autorités n'entendent pas renoncer à l'arsenal massif en armes de force intermédiaire dont disposent actuellement les forces de l'ordre, et ce malgré le nombre préoccupant de blessures graves intervenues en manifestation. Les autorités font également fi des appels répétés à engager une réflexion en la matière venant de plusieurs organisations de protection des droits humains, tels que le Défenseur des droits ou la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

Les autorités indiquent aussi vouloir mettre l'accent sur l'anticipation des risques par les services de renseignement. Elles entendent également maintenir et renforcer la judiciarisation du maintien de l'ordre à tous les stades de la manifestation. En amont, cela se traduit par la délivrance de réquisitions par le procureur de la République, permettant des contrôles et des fouilles, dans des périmètres largement définis. Après les manifestations, des cellules temporaires dédiées à la poursuite d'investigations pour des infractions commises lors des manifestations, sur le modèle des cellules « anti-casseurs »<sup>187</sup>, pourraient être constituées. Ces dispositifs s'appuieraient également sur le déploiement de moyens techniques de prise de vue vidéo (drones, camérapiétons, hélicoptères...).

Enfin, des réflexions seraient engagées pour améliorer la communication pendant les manifestations, notamment avec les organisateurs. Des actions de sensibilisation du grand public seraient également proposées, notamment à l'aide d'outils tels que les réseaux sociaux ou des haut-parleurs. Toujours dans cette perspective, les sommations – dont les modalités de délivrance sont aujourd'hui très contestées<sup>188</sup> – pourraient être revues. Le contenu de celles-ci pourrait être révisé (précision sur les armes pouvant être utilisées, indications sur les axes par lesquels quitter les lieux, les risques encourus en cas de non-respect, etc.), ainsi que les modalités de délivrance (insignes portés par l'autorité civile, moyens autres que le haut-parleur ou une fusée rouge, etc.).

L'ACAT rappelle que la communication est un volet fondamental dans les opérations de maintien de l'ordre, partant du principe qu'une manœuvre ou tactique policière qui n'est pas expliquée peut susciter de l'incompréhension, de la colère, voire de l'hostilité. La communication doit ainsi être assurée entre les différentes parties prenantes d'une manifestation. Pour autant, en l'état, aucune précision n'a été apportée sur les modalités de mise en œuvre et les moyens effectivement engagés en ce sens. On ne peut d'ailleurs que s'interroger sur le délai de mise en œuvre de ces mesures qui apparaissent comme de bon sens. Par ailleurs, l'ACAT constate que rien n'est aujourd'hui précisé sur les dispositifs à mettre en œuvre lorsqu'il n'y a pas d'interlocuteur privilégié. L'ACAT attend des propositions concrètes pour garantir cette communication en toutes circonstances.

---

187. Voir p. 85.

188. Voir pp. 33-34.

## PARTIE III. QUELLE JUSTICE POUR LES VICTIMES DE VIOLENCES POLICIÈRES ?

Dans le rapport *L'Ordre et la force* paru en 2016, l'ACAT a déjà eu l'occasion d'enquêter en détail sur les difficultés que les victimes d'un usage excessif ou illégal de la force peuvent rencontrer pour obtenir justice. Les affaires concernant ces violences illégitimes commises à l'occasion de manifestations sur la voie publique rencontrent peu ou prou les mêmes embûches.

## LA JUSTICE, UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DES RELATIONS POLICE-POPULATION

Policiers et gendarmes contribuent au maintien des valeurs de la démocratie. Leur mission, difficile et nécessaire, vise en premier lieu à « garder la paix ». Dans la majorité des cas, ils l'accomplissent dans le respect des droits fondamentaux et des valeurs démocratiques et ce, parfois, dans des conditions ardues. Par ailleurs, chaque année, des agents sont blessés ou tués dans l'exercice de leur mission.

D'un autre côté, chaque année, de nombreuses personnes sont grièvement blessées ou décèdent lors d'interventions de police ou de gendarmerie. Selon la CEDH, pour atteindre un seuil minimum de gravité, un mauvais traitement implique en général des lésions corporelles ou de vives souffrances physiques ou mentales. Toutefois, précise la Cour, « *même en l'absence de sévices de ce type, dès lors que le traitement humilie ou avilit un individu, témoignant d'un manque de respect pour sa dignité humaine ou la diminuant, ou qu'il suscite chez l'intéressé des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique, il peut être qualifié de dégradant et tomber ainsi également sous le coup de l'interdiction énoncée à l'article 3* ».

Si de tels faits peuvent apparaître comme rares au regard du nombre d'interventions policières enregistrées quotidiennement, ils justifient néanmoins que les citoyens demandent des comptes aux autorités de police et de gendarmerie. L'usage illégal de la force constitue un mauvais traitement qui ne saurait être toléré. L'ACAT rappelle que toute allégation de violences illégitimes de la part des forces de l'ordre doit faire l'objet d'une enquête impartiale et approfondie afin d'établir la vérité. De même, tout usage de la force qui s'avère être illégal doit être sanctionné de manière appropriée, faute de quoi les agents de l'État bénéficieraient d'une impunité de fait. Il en va également de la confiance qu'accordent les citoyens envers leur police. Toute opacité ou toute interrogation sont propres à jeter le doute sur l'action des forces de l'ordre et nuisent à ses relations avec la population.

Un nombre conséquent de personnes ont été condamnées – à juste titre – pour des violences contre personnes dépositaires de l'autorité publique ou des dégradations lors de manifestations des Gilets jaunes. À cet effet, des « cellules anti-casseurs » ont été créées dans plusieurs villes de France. L'ACAT regrette qu'une telle détermination et que de tels moyens ne soient pas engagés pour identifier les policiers et gendarmes s'étant rendus coupables de violences illégitimes et engager ainsi des poursuites contre eux. En effet, au-delà du besoin individuel de justice des victimes, la conduite d'enquêtes effectives en cas d'allégations d'usage excessif de la force est essentielle pour favoriser la confiance de la population envers ses institutions. Le préfet Maurice Grimaud l'avait rappelé en mai 1968 en évoquant les excès dans l'emploi de la force : « *Si nous ne nous expliquons pas très clairement et très franchement sur ce point, nous gagnerons peut-être la bataille sur ce point, nous gagnerons peut-être la bataille dans la rue, mais nous perdrons quelque chose de beaucoup plus précieux et à quoi vous tenez comme moi : c'est notre réputation*<sup>2</sup>. »

Par ailleurs, les sanctions prononcées en cas d'usage excessif de la force par des policiers et des gendarmes sont « *essentielles si l'on veut préserver l'effet dissuasif du système judiciaire en place et le rôle qu'il est tenu d'exercer dans la prévention des atteintes à l'interdiction des mauvais traitements*<sup>3</sup> », rappelle la CEDH.

*« S'il peut y avoir des obstacles ou des difficultés empêchant l'enquête de progresser dans une situation particulière, une réponse rapide des autorités lorsqu'il s'agit d'enquêter sur des allégations de mauvais traitements peut généralement être considérée comme essentielle pour préserver la confiance du public dans le respect du principe de légalité et éviter toute apparence de complicité ou de tolérance relativement à des actes illégaux. »*

CEDH, *BOUYID CONTRE BELGIQUE*, 28 SEPTEMBRE 2015<sup>4</sup>

1. CEDH, *Bouyid contre Belgique*, n°23380/09, 28 septembre 2015, §87.

2. Lettre de Maurice Grimaud, préfet de police, adressée aux policiers le 29 mai 1968.

3. CEDH, *Cesaro contre Italie*, n°6884/11, 7 avril 2015, §205.

4. CEDH, *Bouyid contre Belgique*, n°23380/09, 28 septembre 2015, §121 ; voir également CEDH, *Cesaro contre Italie*, n°6884/11, 7 avril 2015, §206.

## GRANDS PRINCIPES DE L'ENQUÊTE EFFECTIVE SELON LES STANDARDS INTERNATIONAUX

La Convention des Nations unies contre la torture, le Comité européen de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) ou la CEDH imposent qu'une enquête effective soit conduite dès qu'il existe un motif raisonnable de croire que des actes de torture ou des mauvais traitements ont été commis. Cela a été récemment rappelé par le rapporteur spécial des Nations unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants pour les mauvais traitements commis en dehors des lieux privatifs de liberté<sup>5</sup>. Par ailleurs, pour l'OSCE, les membres des forces de l'ordre doivent faire l'objet de procédures pénales et disciplinaires en cas d'usage illégitime de la force, mais également en cas de non-intervention, lorsque leurs actions auraient pu empêcher d'autres agents de recourir à la force de manière excessive<sup>6</sup>. Dans sa jurisprudence, la CEDH prend également en compte l'attitude du requérant lors de l'intervention des forces de l'ordre et examine l'existence d'un lien de causalité entre cette attitude et l'utilisation de la force par les agents de police<sup>7</sup>.

Selon le CPT, pour être effectives, ces enquêtes doivent rassembler plusieurs critères. Elles doivent tout d'abord être indépendantes. Il importe de « *veiller à ce que les agents concernés n'appartiennent pas au même service que ceux qui sont sous enquête. D'une manière idéale, les personnes chargées de la conduite opérationnelle de l'enquête devraient être entièrement indépendantes de l'institution en question*<sup>8</sup>. »

Les Nations unies rappellent que « *les procureurs devraient exercer leurs fonctions en toute impartialité et sans discrimination aucune, et devraient prêter l'attention voulue aux infractions commises par des agents publics*<sup>9</sup>. »

La CEDH précise à son tour que les enquêtes doivent être menées en toute indépendance par rapport au pouvoir exécutif et sans lien hiérarchique ou institutionnel. Les enquêtes doivent par ailleurs être effectuées avec diligence et être complètes et approfondies. Elles doivent permettre de déterminer si le recours à la force était justifié, de réunir des preuves, d'interroger les victimes présumées, les suspects et les témoins oculaires, d'identifier et de sanctionner les personnes responsables. Elles ne doivent en aucun cas reposer sur des conclusions hâtives ou mal fondées. Les enquêtes doivent également permettre d'associer la victime à toute la procédure et être transparentes vis-à-vis du public<sup>10</sup>.

Le droit à l'intégrité physique peut également être considéré comme violé à partir du moment où les cas d'homicide illicite, d'arbitraire présumé ou de violation de l'intégrité physique d'un individu ne débouchent pas sur une enquête effective et diligente<sup>11</sup>.

Enfin, pour les Nations unies, « *la responsabilité devrait s'étendre aux agents qui ont un pouvoir de commandement lorsqu'ils n'ont pas exercé de manière effective leur devoir de commandement ou de contrôle. Les supérieurs hiérarchiques devraient aussi être tenus pour responsables si, sachant ou étant censés savoir que des agents chargés de l'application des lois placés sous leurs ordres ont eu recours à l'emploi illicite de la force ou des armes à feu, ils n'ont pas pris toutes les mesures en leur pouvoir pour empêcher, faire cesser ou signaler cet abus*<sup>12</sup>. » Cette obligation est d'autant plus pertinente dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre dès lors que le rôle de l'autorité hiérarchique y est particulièrement important.

Pourtant, dans les faits, ces obligations sont régulièrement mises à mal. En effet, en pratique, il s'avère souvent extrêmement difficile d'obtenir une enquête effective dans ce type d'affaires : remise en question de l'indépendance des enquêteurs, investigations perçues comme douteuses, peu approfondies et largement opaques, laissant peu de place au regard du public, tant sur son déroulement que sur ses conclusions. Or, l'enquête est l'un des éléments centraux sur lequel repose ensuite tout le reste de la procédure judiciaire.

5. Note du Secrétaire général à l'Assemblée générale des Nations unies, *Usage de la torture hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, A/72/178, 20 juillet 2017, §19.

6. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique* (2e édition), 9 juillet 2010, p. 13.

7. CEDH, *Cesaro contre Italie*, n°6884/11, 7 avril 2015, §180.

8. Conseil de l'Europe, *14e Rapport général d'activités du CPT couvrant du 1er août 2003 au 31 juillet 2004*, 21 septembre 2004.

9. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §93.

10. CEDH, *El Masri contre l'ex-République yougoslave de Macédoine*, n°39630/09, 13 décembre 2012, §91-92 et §184 ; en ce sens voir également CEDH, *Bouyid contre Belgique*, n°23380/09, 28 septembre 2015, §116-121 ; CEDH, *Selmouni contre France*, n°25803/94, 28 juillet 1999.

11. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §89-91.

12. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §89-91.

« L'État a l'obligation de fournir à ceux dont les droits ont été violés dans le contexte d'un rassemblement un recours adapté, utile et rapide sur lequel doit statuer une autorité compétente douée d'un pouvoir exécutoire. Le droit à un recours comprend le droit à un accès effectif à la justice, dans des conditions d'égalité, le droit à une réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi et le droit d'accéder aux informations utiles concernant les violations et les mécanismes de réparation. L'État doit enquêter sur toutes les allégations de violations commises dans le contexte des rassemblements, promptement et efficacement, par l'intermédiaire d'organes indépendants et impartiaux. »

RAPPORTEURS SPÉCIAUX DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE RÉUNION PACIFIQUE ET LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET SUR LES EXÉCUTIONS EXTRAJUDICIAIRES, SOMMAIRES OU ARBITRAIRES<sup>13</sup>

## VIOLENCES POLICIÈRES, UN DÉNI INÉLUCTABLE ?

Les cas de torture et de mauvais traitements ne sont pas réservés aux pires dictatures, mais peuvent également intervenir dans des pays démocratiques comme la France. Les condamnations régulières de la France par la CEDH pour violation de l'article 3 de la conv.EDH en attestent. Pourtant, le discours des autorités politiques tend à nier cette réalité voire, dans certains cas, à contester le droit de remettre en question les interventions des forces de l'ordre. L'ACAT ne saurait à cet égard se satisfaire de la légère inflexion dans le discours des autorités au début de l'année 2020.

« Ne parlez pas de répression ou de violences policières, ces mots sont inacceptables dans un État de droit. »

EMMANUEL MACRON, PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, LE 7 MARS 2019

L'ACAT s'inquiète ainsi du refus du ministre de l'Intérieur de rencontrer les rapporteurs spéciaux des Nations unies en visite en France en mai 2019, après l'envoi d'une lettre d'allégations motivée par leurs préoccupations quant à la gestion du maintien de l'ordre à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes. « *Il me semble que le terme de déni de réalité n'est pas usurpé* », déclarait alors Michel Forst, rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme. Il estimait que le gouvernement s'était « *contenté d'un argumentaire sommaire, compilé dans un document d'une vingtaine de pages* », d'un contenu « *très vague, les autorités enchaînant les phrases floues du type "l'usage de la force a été utilisé de façon strictement proportionné", "ce n'est pas parce qu'il y a blessure qu'il y a forcément bavure policière"* ». Une réponse « *clairement pas à la hauteur des exigences des Nations unies sur ce dossier* », selon le rapporteur spécial<sup>14</sup>.

L'ACAT est également préoccupée par les déclarations de plusieurs autorités. C'est le cas des propos tenus par Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur, qui prévenait en juin 2019 que « *le ministère fera systématiquement appel des condamnations* » des policiers<sup>15</sup>. De même, après le décès de Steve Maia Caniço à Nantes le 21 juin 2019, la directrice de l'IGPN, Brigitte Jullien, déclarait dans *Libération* : « *Vous ne pouvez pas porter un jugement de valeur sur quelqu'un qui fait du maintien de l'ordre. Cela pourrait avoir des conséquences dramatiques pour la gestion de l'ordre public si on dit aux policiers qu'ils auraient dû reculer. Si on dit ça aujourd'hui, demain les policiers ne tiendront plus la position et reculeront en se disant que finalement, c'est ce que pense l'administration dans cette situation*<sup>16</sup>. » L'ACAT réaffirme au contraire la nécessité d'un contrôle accru, y compris citoyen, de l'activité des forces de l'ordre.

Pour Patrick Bruneteaux, sociologue, les forces de l'ordre sont le « bras armé » de l'État qui doit donc leur montrer de la reconnaissance. Pour lui, « *les coûts politiques de l'autocontrainte se définissent comme les soutiens que les dirigeants politiques doivent manifester à l'égard des agents coercitifs pour que, quels que soient leurs comportements, ces derniers demeurent les fidèles serviteurs de l'État*<sup>17</sup> ». Dans ces conditions, les autorités peuvent être enclines à une certaine tolérance vis-à-vis de certaines violences policières.

13. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §89-90.

14. *Libération*, « Michel Forst : "Ce refus de dialogue par la France nous heurte et nous inquiète" », 13 juin 2019.

15. *Libération*, « Police : l'Etat en illégitime défense », 13 juin 2019.

16. *Libération*, « "On ne dit pas circulez, il n'y a rien à voir" : entretien musclé avec les dirigeants de l'IGPN », 4 août 2019.

17. P. Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, mars 1996, p. 260.

## **POURQUOI IL NE FAUT PAS S'INTERDIRE DE PARLER DE VIOLENCES POLICIÈRES ?**

Le terme de « violences policières » est largement débattu. D'aucuns estiment que l'utiliser revient à stigmatiser l'ensemble des forces de l'ordre comme étant excessivement violentes. De telles réflexions sont-elles opposées lorsque l'on parle de violences conjugales, de violences médicales ? Dit-on alors que tous les hommes sont violents ou que tous les médecins le sont ? Non, et il en va de même lorsque l'on parle de violences policières.

Parler de violences policières ne signifie pas être « anti-police ». Dénoncer ces violences illégitimes ne revient pas non plus à nier les conditions de travail difficiles des agents, pas plus que de passer sous silence les violences qu'eux-mêmes peuvent subir.

Parler de ces violences policières illégitimes et les dénoncer est primordial en démocratie. En effet, il s'agit surtout d'œuvrer pour préserver la confiance entre les institutions et la population. Il s'agit aussi de faire en sorte que les méfaits de quelques agents ne nuisent pas au travail de tous les autres. Enfin, euphémiser ce terme revient à relativiser la violence que certains citoyens subissent et la gravité des faits commis, alors qu'il s'agit ici d'enjeux fondamentaux tels que la défense de la dignité humaine et le respect des droits des personnes.

## CHIFFRE CLEF

**14,2 %**  
des enquêtes sur l'usage de la force dont a été saisie l'IGPN en 2018 étaient relatives au maintien de l'ordre

Source : IGPN, *Rapport annuel d'activité de l'IGPN 2018*, juin 2019, p. 8.

## UN MANQUE DE TRANSPARENCE SUR LES SUITES DONNÉES AUX VIOLENCES POLICIÈRES

Dans son rapport *L'Ordre et la force*, l'ACAT avait mis en avant le manque de transparence en matière d'usage de la force par la police et la gendarmerie. Ainsi, un nombre insuffisant de statistiques et de chiffres est rendu public alors même que de nombreuses données précises sont régulièrement recueillies en la matière par les autorités compétentes. La publication de données sur l'usage de la force est pourtant recommandée par l'ONU, notamment sur la façon dont la force a été utilisée et les dommages qui en ont résulté<sup>18</sup>. La nécessité de transparence dans l'action des forces de sécurité est admise par l'IGPN elle-même<sup>19</sup>. Celle-ci s'est d'ailleurs engagée dans des démarches en ce sens.

Pour autant, l'ACAT continue de déplorer l'absence de transparence quant aux suites judiciaires données aux plaintes pour violences policières illégitimes. En effet, aucun chiffre n'est publié par le ministère de la Justice. Il est pourtant nécessaire que de telles statistiques soient publiées régulièrement. Seules, elles ne seraient cependant pas suffisantes car elles ne permettraient de tirer aucune conclusion si elles ne précisaient pas également le nombre de plaintes déposées, de classements sans suite, d'instructions ouvertes, de non-lieux prononcés, la proportion d'agents ayant été acquittés ou relaxés, ainsi que le quantum des peines prononcées. Or, aucun de ces éléments n'est à ce jour publié. En 2010<sup>20</sup>, puis à nouveau en 2016<sup>21</sup>, le comité contre la torture (CAT) se disait ainsi préoccupé par l'absence d'informations et de données statistiques sur les plaintes pour usage excessif de la force et les suites qui y étaient données.

## DES DIFFICULTÉS CHRONIQUES POUR OBTENIR UNE ENQUÊTE EFFECTIVE

En cas d'usage illégal de la force, il appartient aux responsables de police et de gendarmerie de s'efforcer d'établir les circonstances dans lesquelles les faits se sont produits et d'en déterminer les auteurs, afin de prendre des mesures à leur égard. Selon la CEDH, l'enquête doit pouvoir mener à l'identification et à la punition des responsables<sup>22</sup>. Or, l'ACAT fait le constat depuis plusieurs années d'un accès difficile, et parfois impossible, à la justice pour les victimes de violences policières.

### PROBLÈMES D'IDENTIFICATION

Les personnes victimes de violences policières illégitimes sont confrontées à une première étape : celle d'identifier les agents en cause et l'arme à l'origine de leur blessure. Pour la directrice de l'IGPN que l'ACAT a rencontrée, les problèmes d'identification seraient notamment liés au fait que certains manifestants ne sont pas originaires de la ville dans laquelle ils ont été blessés et ne sont donc pas en mesure de préciser l'endroit où ils ont été blessés et donc, pour l'IGPN, d'identifier les agents en cause. D'autres facteurs majeurs doivent toutefois aussi être pris en compte.

18. « Les États devraient mettre en place des systèmes efficaces de suivi et d'établissement de rapports sur l'usage de la force et rendre les informations pertinentes accessibles au public, y compris les statistiques concernant les dates, les personnes touchées et la manière dont la force a été utilisée et les dommages qui en ont résulté » in Note du Secrétariat général à l'Assemblée générale des Nations unies, *Usage de la torture hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, A/72/178, 20 juillet 2017, §70.

19. IGPN, *L'accueil des observateurs extérieurs des activités de police*, 26 juillet 2018, p. 2.

20. Nations unies, *Observations finales n°31 du Comité contre la torture sur les quatrième à sixième rapports périodiques de la France*, CAT/C/FRA/CO/4-6, 20 mai 2010, p. 9.

21. Nations unies, *Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France*, CAT/C/FRA/CO/7, 10 juin 2016, §16.

22. CEDH, *Bouyid contre Belgique*, requête n°23380/09 du 28 septembre 2015, §119.

### L'obstacle des policiers non identifiés ou non identifiables

Les rapporteurs spéciaux des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires insistent sur l'importance d'une identification claire et individuelle, par exemple grâce à un insigne nominatif ou un matricule, des représentants des forces de l'ordre<sup>23</sup>. En France, les policiers et les gendarmes doivent être identifiés lors de leurs interventions. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, ils sont tenus de porter, sur la poitrine ou le brassard pour les policiers, sur l'épaule ou au-dessus du galon de poitrine pour les gendarmes, un numéro à sept chiffres : le numéro référentiel des identités et de l'organisation (RIO)<sup>24</sup>.

Au-delà des difficultés à mémoriser ce numéro et à le lire à une distance de plusieurs mètres, des problèmes d'identification sont pointés depuis plusieurs années. Il ressort également des entretiens menés par l'ACAT et de la documentation disponible que l'identification des forces de l'ordre est souvent difficile dans les opérations de maintien de l'ordre. Les différentes unités et, surtout, les fonctionnaires sont souvent difficiles à identifier, en particulier les agents intervenant en civil. En effet, ces derniers ne sont pas toujours porteurs des brassards « Police »<sup>25</sup>, ce qui crée des confusions y compris au sein des forces de l'ordre elles-mêmes. De même, le port du numéro d'identification RIO est loin d'être systématique bien qu'il soit obligatoire<sup>26</sup>. Le directeur général de la police nationale a d'ailleurs dû rappeler ces obligations fin décembre 2019. Dans un article paru dans la presse, il est précisé qu'aucune sanction n'a jamais été prononcée pour non-port du RIO. « *Les seules qui pourraient l'être le seraient pour un gardien de la paix rappelé à l'ordre, et qui refuserait de s'exécuter. Mais là encore, aucun dossier disciplinaire n'a jamais été ouvert pour de tels faits. En clair : si non-port du RIO il y a, c'est le plus souvent avec accord de la hiérarchie de base. En période de tension sociale, par exemple pour ce qui concerne les CRS, ce n'est pas toujours la priorité de la hiérarchie, reconnaît un haut fonctionnaire. Et quand celle-ci l'exige, c'est assez mal vu de la part des policiers de terrain...* », indique un article du *Parisien*<sup>27</sup>.

L'ACAT s'inquiète également de la multiplication des témoignages faisant état de policiers dissimulant leur visage<sup>28</sup>, ce qui rend leur identification plus difficile en cas de violences illégitimes. De tels problèmes ont été constatés dans d'autres pays, notamment en Belgique et en Allemagne selon les informations que l'ACAT a pu rassembler. Dans une décision rendue en décembre 2019, le Défenseur des droits a rappelé que les services ou unités intervenant en opérations de maintien de l'ordre n'étaient pas mentionnés dans l'arrêté du 7 avril 2011 relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie, pas plus que dans la note du 22 février 2017 relative à la dissimulation du visage par le port de la cagoule. À cette occasion, le Défenseur des droits a également constaté que « *dans le cadre des saisines qu'il reçoit, il est fréquent que des fonctionnaires de police aient le visage dissimulé lors d'opérations de maintien de l'ordre*<sup>29</sup> ».

*« La dissimulation du visage par des forces de sécurité, au cours d'opérations de maintien de l'ordre, est susceptible de détériorer leurs relations avec la population. »*

DÉFENSEUR DES DROITS

Pour Anthony Caillé, du syndicat CGT Intérieur, ces problèmes d'identification témoignent d'un maintien de l'ordre « *hyper mal organisé* », dans lequel « *on ne sait*

### RECOMMANDATION

L'ACAT demande à ce que les agents des forces de l'ordre soient systématiquement identifiés dans le cadre de leurs missions. Une réflexion devrait être menée sur la forme actuelle du RIO afin qu'il soit plus visible et plus facilement mémorisable par les citoyens.

23. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/C/31/66, §65.

24. Arrêté du 4 décembre 2013 relatif aux conditions et modalités de port du numéro d'identification individuel par les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité et les réservistes de la police nationale.

25. Voir notamment Legal team de la LDH de Montpellier, *Rapport d'observation sur les pratiques du maintien de l'ordre. Mouvement social des "gilets jaunes" Montpellier. 7 septembre 2019* ; Observatoire des pratiques policières de Toulouse, *Toulouse : un dispositif de maintien de l'ordre disproportionné et dangereux pour les libertés publiques. Mai 2017 – mars 2019*, p. 108.

26. Voir notamment Legal team de la LDH de Montpellier, *Rapport d'observation sur les pratiques du maintien de l'ordre. Mouvement social des "gilets jaunes" Montpellier. 7 septembre 2019* ; Observatoire des pratiques policières de Toulouse, *Toulouse : un dispositif de maintien de l'ordre disproportionné et dangereux pour les libertés publiques. Mai 2017 – mars 2019*, pp. 44, 60.

27. *Le Parisien*, « Manifestations : les policiers priés de mieux s'identifier », 8 janvier 2020.

28. Voir notamment Observatoire des pratiques policières de Toulouse, *Toulouse : un dispositif de maintien de l'ordre disproportionné et dangereux pour les libertés publiques. Mai 2017 – mars 2019*, pp. 44, 60.

29. Défenseur des droits, décision n°2019-299 du 10 décembre 2019.

*pas où sont les hommes à un moment donné* ». Pour le policier, « *cela montre un dysfonctionnement et montre peut-être que la salle de commandement ne sait pas vraiment ce qui se passe sur le terrain, qui est là ou pas* ».

Les difficultés d'identification des policiers sont admises par l'IGPN elle-même<sup>30</sup>. Ainsi, à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes, la directrice de l'IGPN a indiqué que dans une majorité de cas dont ils avaient été saisis, ils n'avaient pas pu identifier les policiers<sup>31</sup>. En revanche, la situation semble différente chez les gendarmes. Rencontré par l'ACAT, l'ancien directeur de l'IGGN explique au contraire que l'identification des gendarmes est plus facile dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre par rapport à d'autres opérations menées, en raison d'une organisation selon une logique hiérarchique qui permet en principe de savoir quelle unité était présente et avec quels effectifs. L'ancien directeur de cette inspection a toutefois admis que la tâche pouvait être plus ardue pour les tirs de grenades lacrymogènes lorsqu'elles sont très utilisées.

Interrogé par un député, le ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner, indiquait en mai 2019 que lors des manifestations des mois précédents, « *l'intensité inédite des violences commises à l'encontre des forces de l'ordre* » avait conduit certaines de ces dernières à revêtir des matériels individuels de protection qui pouvaient masquer les numéros d'identification. Le ministre précisait également que « *cette absence de visibilité parfois constatée ne [constituait] cependant pas un obstacle aux enquêtes administratives ou judiciaires conduites à l'encontre des agents des forces de l'ordre qui auraient commis des fautes déontologiques ou des infractions pénales*<sup>32</sup> ». Cette impossibilité de porter le RIO a été relativisée par des policiers que l'ACAT a rencontrés.

Par ailleurs, pour ce qui est des enquêtes, l'affirmation de Christophe Castaner est également erronée. En effet, l'identification ou non des agents a des conséquences directes sur la procédure judiciaire. Dans de nombreuses affaires, les plaintes ont été classées sans suite faute d'avoir permis d'identifier l'auteur des faits reprochés. Ainsi fut-ce le cas de John David, intérimaire belge de la société ArcelorMittal, qui, lors d'une manifestation à Strasbourg le 6 février 2013, perdait l'usage d'un œil vraisemblablement à la suite d'un tir de lanceur de balles de défense. L'enquête n'ayant pas permis d'identifier l'auteur de ce tir, l'affaire a été classée sans suite. De même, concernant Joan Celsis, étudiant de 25 ans, lui aussi atteint à l'œil par un tir de lanceur de balles de défense en mars 2009. Le juge d'instruction, puis la chambre d'instruction de la cour d'appel de Toulouse ont prononcé un non-lieu dans cette affaire, en raison notamment de l'impossibilité d'identifier l'auteur du tir<sup>33</sup>. Plus récemment, la plainte de Lilian Diéssé, 15 ans, blessé par un tir de LBD au visage à Strasbourg le 12 janvier 2019, a été classée sans suite par le parquet de Strasbourg, faute d'avoir pu identifier le policier à l'origine du tir<sup>34</sup>. Antoine Boudinet, dont la main a été arrachée par une grenade GLI-F4 à Bordeaux le 8 décembre 2018, a également vu sa plainte classée sans suite par le parquet de Bordeaux, là encore l'agent à l'origine du tir n'avait pas pu être identifié. Une décision toutefois infirmée par le parquet général<sup>35</sup>.

Dans un arrêt du 11 juillet 2017 rendu dans l'affaire de Maud Carretta, blessée à l'œil en 2007, la Cour de cassation a toutefois estimé que même lorsqu'on ne peut pas identifier le tireur, il est possible de retenir une responsabilité pénale solidaire de tous ceux qui ont participé à « l'action violente », y compris lorsqu'il s'agit de policiers<sup>36</sup>, sur le fondement de l'article 121-3 du code pénal.

En application de la jurisprudence de la CEDH, les autorités sont davantage tenues à une obligation de moyens que de résultat dans le cadre des enquêtes pour usage excessif de la force. Pour autant, en cas de dissimulation des visages des forces de l'ordre dans le cadre de leurs missions, l'autorité judiciaire est tenue, en application de la jurisprudence de la CEDH, de mener une enquête permettant l'identification des policiers en cause. Par ailleurs, dans de telles circonstances, bien que masqués, les policiers doivent malgré tout être porteurs de signes distinctifs (par exemple, un nombre ou une lettre) afin de pouvoir être identifiés par d'autres moyens en cas d'enquête<sup>37</sup>. Dans l'affaire des violences intervenues dans le restaurant Burger King à Paris le 1<sup>er</sup> décembre 2018, en marge d'une manifestation des Gilets jaunes, il ressort des informations parues dans la presse que l'enquête menée par l'IGPN n'a pas permis d'identifier les agents en cause, en raison de ce qui pourrait apparaître comme un manque de diligence. Le journal *Le Monde* explique ainsi : « *Les deux officiers entendus – le capitaine présent et un commandant divisionnaire resté à l'extérieur du restaurant – assurent qu'ils sont dans l'incapacité de différencier leurs propres hommes sous l'uniforme. Tout comme le commissaire de police censé encadrer ce jour-là la CRS 43. Sur les images de vidéosurveillance, on distingue pourtant plusieurs fonctionnaires avec la visière relevée, et d'autres détails, comme des armements et des dossards distinctifs*<sup>38</sup>. » De même, dans l'enquête concernant le décès de Zineb Redouane à Marseille

30. *Libération*, « "On ne dit pas circulez, il n'y a rien à voir" : entretien musclé avec les dirigeants de l'IGPN », 4 août 2019.

31. *Le Parisien*, « La cheffe de l'IGPN "réfute totalement le terme de violences policières" sur les gilets jaunes », 13 juin 2019.

32. Réponse de C. Castaner, ministre de l'Intérieur, à une question écrite du député S. Leclerc le 21 mai 2019.

33. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

34. *Le Monde*, « La plainte d'un adolescent blessé par un tir de LBD à Strasbourg classée sans suite », 6 novembre 2019.

35. *Sud Ouest*, « Main arrachée pendant les gilets jaunes : le parquet général de Bordeaux relance l'affaire », 28 octobre 2019.

36. CCASS, 11 juillet 2017, n°A 16-84.405 F-D.

37. CEDH, *Anzhelo Georgiev et autres contre Bulgarie*, n°51284/09, 30 septembre 2014, §73.

38. *Le Monde*, « "Gilets jaunes" : un an après les brutalités commises par la police dans un Burger King, les ambivalences de l'IGPN », 26 novembre 2019.

le 2 décembre 2018, des informations publiées dans la presse indiquent que l'agent des forces de l'ordre n'avait pas pu être identifié et que le commandant de la CRS en cause aurait refusé de transmettre le lanceur utilisé pour la grenade à l'IGPN, alors en charge de l'enquête<sup>39</sup>.

Les autorités ne doivent tolérer aucun refus manifeste des autorités hiérarchiques d'apporter aux autorités judiciaires compétentes la coopération nécessaire à l'identification des policiers ou gendarmes en cause. En effet, pour la CEDH, l'impossibilité d'identifier des forces de l'ordre présumées coupables d'actes contraires à la Convention revient à violer celle-ci<sup>40</sup>.

Les opérations de maintien de l'ordre entraînent l'engagement de nombreux agents, qu'ils soient issus de la police ou de la gendarmerie, de forces spécialisées ou non. La multiplicité des équipes engagées ne saurait justifier une confusion dans les chaînes de commandement ni même permettre aux policiers et gendarmes de ne pas rendre de comptes en cas d'usage illégitime de la force.

### Identification de l'arme en cause et des modalités de son utilisation

Dans un rapport conjoint, les rapporteurs spéciaux des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements recommandent que l'équipement fourni à chaque agent dans le cadre d'une opération, y compris les véhicules, les armes à feu et les munitions, soit consigné avec précision dans un système de conservation des données ou un registre<sup>41</sup>. Il incombe par ailleurs aux autorités de justifier des modalités d'utilisation des armes<sup>42</sup>.

En France, les modalités de recensement de l'utilisation des armes diffèrent entre la police et la gendarmerie. Chez la première force, les agents doivent renseigner tout usage d'une arme, et ce quelle que soit l'arme en précisant les conditions et le contexte de cet usage. En revanche, les gendarmes recensent les « situations opérationnelles », ce qui induit qu'une même situation peut regrouper les tirs de plusieurs gendarmes<sup>43</sup>.

Dans les faits, et notamment faute de transparence suffisante en la matière, les personnes blessées à l'occasion d'opérations de police peuvent également rencontrer des difficultés pour identifier l'arme à l'origine de leurs blessures. Pierre Douillard-Lefevre, blessé en 2007 à l'œil par un tir de LBD alors que l'arme était en cours d'expérimentation, explique ainsi la difficile prise en charge médicale, mais aussi l'accès à la justice alors que l'arme qui l'a blessé n'était pas encore connue. L'avocat Étienne Noël a obtenu plusieurs condamnations de l'État devant les tribunaux administratifs pour des blessures par LBD et Flashball. Il explique à l'ACAT le travail qui a dû être déployé dans plusieurs affaires pour identifier l'origine de blessures et notamment dans celle de Clément Alexandre, blessé à Paris en 2009 à l'occasion de la fête de la musique. Sans espoir de pouvoir obtenir gain de cause devant le juge pénal, une requête a été introduite auprès du tribunal administratif avec des photographies, des attestations, des éléments médicaux, le compte-rendu opératoire, etc. de façon à obtenir une expertise médicale et balistique. « *C'est à partir de ça qu'on a eu un rapport qui nous a démontré de manière quasiment certaine que c'était un projectile de Flashball Superpro®* », explique l'avocat, à une époque où les dangers de cette arme étaient moins connus.

## DIFFICULTÉS À PROUVER LES FAITS

Les victimes de violences policières illégitimes sont très souvent confrontées à une autre difficulté lorsqu'il s'agit de prouver les faits qu'elles rapportent : l'absence d'éléments matériels de preuve. Celle-ci fait régulièrement obstacle aux poursuites et les plaintes sont alors généralement classées sans suite. Cette difficulté d'apporter la preuve des faits allégués relève de plusieurs facteurs. Certains, très graves, sont le fait des forces de sécurité (disparition de preuves, réécriture des faits, déclarations mensongères, etc.). D'autres sont davantage le fait de l'autorité judiciaire (surcroît de crédibilité accordée à la parole policière, refus de réaliser certains actes d'enquête, etc.). Des facteurs que l'ACAT a eu l'occasion de préciser dans un précédent rapport<sup>44</sup>.

Tout d'abord, les forces de l'ordre sont naturellement dotées d'une présomption de crédibilité par les enquêteurs et par les juges, tout autant que par l'opinion publique. Les déclarations des policiers ont généralement

39. Mediapart, « Mort de Zineb Redouane : les enquêteurs se sont montrés peu curieux », 26 juillet 2019.

40. CEDH, *Cesaro contre Italie*, n°6884/11, 7 avril 2015, §215 à 217.

41. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §65.

42. CEDH, *Abdullah Yasa et autres contre Turquie*, n°44827/08, 16 octobre 2013.

43. Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, *Mission relative au cadre légal de l'usage des armes par les forces de sécurité*, novembre 2016, p. 33.

44. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

**RECOMMANDATION**

L'ACAT demande que les autorités françaises publient chaque année le nombre d'utilisations de chaque type d'arme équipant les forces de l'ordre.

une valeur bien supérieure à celle des simples citoyens. Pourtant, selon la loi – hormis les procès-verbaux de police ou les contraventions qui font foi jusqu'à preuve du contraire<sup>45</sup> et dans certains domaines dont la liste est fixée par la loi<sup>46</sup> –, les déclarations de policiers n'ont pas de valeur supérieure aux autres témoignages et valent à titre de « simple renseignement<sup>47</sup> ». Or, dans les faits, les services d'enquêtes et les magistrats se fondent souvent sur les déclarations des policiers, auxquelles ils accordent plus facilement le bénéfice du doute<sup>48</sup>. La crédibilité du plaignant baisse plus encore s'il a déjà eu affaire à la police ou si les violences sont intervenues alors qu'il était interpellé. L'avocate Chloé Chalot confie ainsi à l'ACAT : « *On voit que le passage à l'acte arrive souvent au moment de l'interpellation. On doit donc d'abord se défaire de l'étiquette d'auteurs de violences avant d'être admis en qualité de victime donc c'est certain que c'est une double étape pour les victimes de violences policières qui sont encore moins reconnues comme victimes car au départ ce sont des auteurs, ou du moins qualifiés et appréhendés comme tel.* »

*« La police est une institution qui a mille moyens en sa possession pour altérer la vérité. Les policiers ont la compétence technique des dossiers (...). Ils s'estiment seuls aptes à juger de la violence nécessaire. Les violences sont le fait le plus grave dans l'éventail des fautes, mais c'est celui qui se livre le plus facilement à la réécriture en l'absence de témoin. »*

FABIEN JOBARD, SOCIOLOGUE<sup>49</sup>

Par ailleurs, en 2014, le Défenseur des droits indiquait être « *régulièrement saisi par des réclamants qui contestent le contenu d'écrits rédigés par des agents des forces de sécurité publique (procès-verbaux, rapports, écrits pénitentiaires, etc.)* » et avoir constaté plusieurs manquements à la déontologie dans les écrits des forces de l'ordre. « *Les cas qui ont été traités montrent que l'absence de fidélité des propos dans les écrits peut relever de différents cas : divergences importantes entre les agents, omission dans la précision de certains éléments, mensonges sur les circonstances de l'intervention<sup>50</sup>...* ». À nouveau, lors de son audition devant la commission d'enquête parlementaire sur les missions et les modalités du maintien de l'ordre en 2015, le Défenseur des droits s'inquiétait d'un « *problème récurrent d'absence de rigueur dans la rédaction de compte-rendu en procédure dès qu'il y a utilisation de la force* ». « *Ce manque de rigueur peut conduire, notamment dans le cas de manifestations où les protagonistes sont nombreux, à l'impossibilité d'établir qui est l'auteur d'un tir<sup>51</sup>.* »

Dans plusieurs affaires examinées, l'ACAT a pu constater que des agents n'ont parfois pas hésité à mentir pour justifier d'une situation de légitime défense. Dans l'affaire concernant Geoffrey Tidjani, victime d'un tir de lanceur de balles de défense en 2010, le Défenseur des droits pointait plusieurs fausses déclarations du fonctionnaire de police mis en cause : « *Le gardien de la paix J.-Y. C. a affirmé par procès-verbal, à deux reprises, (...) un fait qui s'est avéré inexact.* » Dans cette affaire, le gardien de la paix avait expliqué, dans le procès-verbal rédigé juste après les faits, avoir fait face à une « pluie de projectiles » et avoir utilisé son Flashball contre Geoffrey Tidjani, qui lui avait lancé une pierre et s'appêtait à lui en jeter une autre. Le tir s'inscrivait alors, selon le fonctionnaire de police, dans le cadre d'une riposte au titre de la légitime défense. Pourtant, des images filmées par des témoins montrent une tout autre scène : Geoffrey Tidjani, non pas en train de lancer des projectiles, mais poussant une poubelle. « *Vous écrivez quelque chose, vous dites*

45. Article 537 du code de procédure pénale.

46. Pour plus de précisions voir l'article d'Anne-Laure Maduraud, « Sur les PV, l'outrage. Les procès-verbaux de police sont-ils parole d'évangile ? » in *Délibérée* 2019/1 n°6.

47. Article 430 du code de procédure pénale.

48. Amnesty International, *France, des policiers au-dessus des lois*, avril 2009, p. 22 ; C. Moreau de Bellaing, « Violences illégitimes et publicité de l'action policière » in *Politix* 3/2009 (n° 87), pp. 119-141.

49. *Médiapart*, « Les policiers sont sanctionnés... rarement pour des violences », 8 juin 2012.

50. Défenseur des droits, *La fidélité des propos dans les écrits des forces de l'ordre*, 9 octobre 2014.

51. Commission d'enquête sur les missions et les modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, audition de Jacques Toubon, 16 avril 2015 ; voir également Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 351.

*autre chose, et on voit encore autre chose* », s'exclamait le procureur de la République lors de l'audience. « *L'impression que ça donne, c'est que vous tirez dans des conditions discutables et vous semblez rédiger un procès-verbal qui vient justifier votre usage de cette arme. Ce que vous écrivez, c'est parfaitement faux. Sans ces vidéos, nous étions peut-être au bord d'une erreur judiciaire.* » Les procès-verbaux font foi, ajoutait le procureur, « *c'est sur leur base que les tribunaux condamnent* ». « *Ce n'est pas la première fois en un an que je m'inquiète de la façon dont certains policiers se servent de PV d'interpellation pour travestir la réalité* », poursuivait-il. De son côté, le juge a reconnu que « *la vidéo citoyenne s'oppose au monopole de la parole de la police et offre une image radicalement opposée à celle [des policiers]<sup>52</sup>.* » Le policier a été reconnu coupable de violences volontaires aggravées et de faux et usage de faux. Il a été condamné à un an de prison avec sursis, deux ans d'interdiction de port d'arme et un an d'interdiction d'exercer. Dans l'affaire Samir Ait Amara, lui aussi victime d'un tir de Flashball en mai 2009, la CNDS estimait mensongères les informations mentionnées dans le procès-verbal de police, selon lesquelles les policiers auraient été la cible de jets de cailloux avant de riposter par un tir de lanceur de balles de défense, invoquant ainsi la légitime défense. Après enquête, la CNDS découvrait en réalité que les jets de pierre avaient eu lieu après le tir de Flashball et ne pouvaient en aucun cas justifier une situation de légitime défense. « *Au regard des informations mensongères contenues dans le procès-verbal de saisine (...) et des poursuites pénales susceptibles d'être engagées contre [Samir Ait Amara] sur la base de ce procès-verbal, la Commission estime qu'il existe de forts soupçons laissant supposer que l'infraction de faux et usage de faux (...) a été commise<sup>53</sup>.* »

Dans l'affaire de Maud Carretta, blessée à l'œil par une grenade de désencerclement à Grenoble en mai 2007, le commissaire de police chargé de donner des ordres de dispersion avant tout usage de la force a faussement indiqué dans le procès-verbal qu'il était porteur d'un signe distinctif, comme le prévoit la loi pour procéder aux sommations<sup>54</sup>.

Ces pratiques sont d'autant plus préjudiciables aux victimes dans les affaires mettant en cause un usage abusif de la force quand il n'y a aucun autre témoin que les agents présents au moment des faits. À la différence d'autres opérations, celles de maintien de l'ordre ont l'avantage de se dérouler en général en présence de public. Dans ce cadre, la vidéo joue un rôle primordial.

## DE LA NÉCESSITÉ D'ORGANISMES DE CONTRÔLE INDÉPENDANTS

Des enquêtes effectives, capables d'identifier et de sanctionner les personnes responsables de mauvais traitements, sont indispensables pour donner un sens pratique à la prohibition de la torture et des traitements inhumains ou dégradants. Selon la CEDH, « *s'il n'en allait pas ainsi (...), il serait possible dans certains cas à des agents de l'État de fouler au pied, en jouissant d'une quasi-impunité, les droits des personnes soumises à leur contrôle<sup>55</sup>* ». Or, dans le cas d'affaires mettant en cause la police ou la gendarmerie, les enquêtes sont réalisées par l'une des parties et peinent à être impartiales et effectives comme l'a déjà démontré l'ACAT, qui plaide donc pour la création d'un organe d'enquête indépendant à même de répondre aux exigences d'impartialité, d'effectivité et de célérité imposées par le droit international. Il s'agit également d'une demande portée par le CPT qui encourage lui aussi vivement la création d'organes d'enquête entièrement indépendants, qui pourraient être saisis directement par tout individu<sup>56</sup>. Des organes de ce type existent dans d'autres pays. Selon l'ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « *la création de mécanismes indépendants de plainte contre la police, tels qu'il en existe au Royaume-Uni, en Irlande et au Danemark, pourrait être l'une des solutions à ce problème<sup>57</sup>* ». Au Québec également, il existe un commissaire à la déontologie et un comité de déontologie policière, sorte de tribunal indépendant chargé des enquêtes sur la police.

52. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

53. CNDS, décision 2009-135.

54. TGI de Lyon, jugement du 10 décembre 2018.

55. CEDH, *El Masri contre l'ex-République yougoslave de Macédoine*, 13 décembre 2012, §182.

56. Conseil de l'Europe, *14<sup>e</sup> rapport général d'activités du CPT, du 1<sup>er</sup> août 2003 au 31 juillet 2004*, §37.

57. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « *Les violences policières, une menace grave pour l'État de droit* », 25 février 2014.

**RECOMMANDATION**

L'ACAT recommande que soit créé en France un organe entièrement indépendant, chargé d'enquêter sur les faits commis par des agents de police et de gendarmerie.

En **Irlande du Nord**, il existe deux grandes instances qui contrôlent le travail de la police. Le *Policing Board of Northern Ireland* est composé de 19 personnes (10 personnalités politiques et 9 indépendants) et a un droit de regard sur les actions menées par les forces de l'ordre. S'il ne s'agit pas de dire aux autorités policières comment faire leur travail, le *Policing Board* a un droit de regard sur les conséquences opérationnelles des opérations de police, notamment par le biais de réunions publiques mensuelles. Parallèlement, l'*Ombudsman* est une institution chargée de traiter l'ensemble des plaintes et réclamations relatives aux fautes professionnelles de la police : comportement inapproprié d'un agent, enquête jugée mal menée, violences, pratiques discriminatoires, etc. Tous les usages de la force doivent être rapportés à l'*Ombudsman*. Tous les décès intervenant dans un lieu de privation de liberté, ainsi que les blessures graves ou les décès survenus à la suite d'un accident de la circulation impliquant des policiers, font l'objet d'une enquête par les services de l'*Ombudsman*. L'ouverture de ce bureau en 2000 a marqué un tournant dans le domaine des plaintes contre la police en Irlande du Nord, par l'introduction d'un système de surveillance indépendant, impartial et civil du maintien de l'ordre. En effet, aucun membre de l'*Ombudsman* ne peut être également salarié de la police nationale<sup>58</sup>.

Au **Pays de Galles** et en **Angleterre**, l'*Independent Office for Public Conduct* (IOPC) a remplacé l'*Independent Police Complaints Commission* en janvier 2018. Cet organe est composé de membres indépendants. Le directeur général ainsi que l'équipe à la tête de l'institution n'ont pas le droit d'avoir déjà occupé un poste au sein de la police, tandis que les membres du conseil exécutif viennent d'horizons variés tels que la finance, le marketing ou encore d'organisations non gouvernementales. Bien que la majorité des plaintes soient traitées par la police elle-même, les plaintes relatives aux incidents sérieux, tels que les allégations relatives à des usages excessifs de la force, doivent obligatoirement être renvoyées à l'*Independent Office for Police Conduct*<sup>59</sup>. Celui-ci dispose ainsi de larges pouvoirs d'investigation, lui permettant notamment d'auditionner des témoins, d'obtenir divers documents tels que des enregistrements téléphoniques ou encore de recourir à des experts. Lorsqu'il considère l'enquête terminée, l'*Independent Office for Public Conduct* établit un rapport comportant ses conclusions. Si une mauvaise conduite est reconnue, c'est au sein même du service que les sanctions éventuelles sont établies, avec un panel composé d'au moins un avocat. S'il s'agit d'un cas plus grave, le rapport est aussi envoyé au *Crown Prosecution Service*, l'équivalent d'un procureur, qui décidera de potentielles poursuites judiciaires<sup>60</sup>. En outre, l'IOPC publie des documents intitulés « *learning the lessons* » en collaboration avec d'autres institutions sur le traitement des plaintes. Cela contribue à un objectif de transparence et permet d'informer de manière pratique et concrète les policiers.

Au **Québec**, deux instances sont responsables du traitement des plaintes formées contre les policiers. Le Commissaire à la déontologie policière est chargé de constituer un dossier initial et décide ensuite de l'acheminer en conciliation, de décréter une enquête ou de clore le dossier. Il décide également de transmettre au Comité à la déontologie policière, par voie de citation, les dossiers pour lesquels il estime qu'un policier doit répondre devant lui des manquements ou des omissions qui lui sont reprochés. Le Comité a donc pour mission principale d'entendre les plaintes qui sont déposées par le Commissaire concernant la conduite d'un policier. Celui-ci décide si le policier a commis un acte dérogatoire au code de la déontologie et impose une sanction. Il tient une audience publique et rend une décision écrite et motivée. Il siège généralement dans les palais de justice. Il est également compétent pour traiter des recours formés contre les décisions du Commissaire à la déontologie policière. Le Comité peut alors confirmer ou renverser la décision du Commissaire.

Au **Danemark**, l'Autorité indépendante de plainte contre la police (*Den Uafhængige Politiklagemyndighed*) est une autorité indépendante chargée de contrôler le travail de la police. Son équipe de direction est composée d'un juge de la Cour Suprême, d'un avocat, d'un professeur et de deux représentants du grand public, qui sont nommés

58. *Police Ombudsman for Northern Ireland*, FAQs.

59. *Independent Office for Police Conduct*, « Frequently asked questions about complaints », février 2020.

60. *Independent Office for Police Conduct*, « A guide to IOPC independent investigations ».

par le ministère de la Justice pour quatre ans. Ils sont assistés d'une équipe composée de nombreux enquêteurs, principalement recrutés au sein de la police et ayant un profil expérimenté<sup>61</sup>. Lorsqu'une personne se trouve lésée par le comportement d'un policier, elle peut se plaindre directement auprès du service de police ou auprès de l'autorité. Dans ce cas, l'autorité doit envoyer la plainte à la police pour tenter de trouver une solution au niveau local. La résolution du différend au niveau local nécessite l'accord du requérant. Si le problème n'est pas réglé de cette manière, le requérant est invité à un rendez-vous avec la *Den Uafhængige Politiklagemyndighed* pour ajouter des détails à la plainte. L'autorité mène ensuite des investigations et décide des suites à donner à la plainte. Les décisions de la *Den Uafhængige Politiklagemyndighed* sont définitives et ne peuvent pas être contestées.

## DIFFICULTÉS POUR OBTENIR JUSTICE

Outre les difficultés liées à la conduite d'enquêtes impliquant des policiers ou des gendarmes, l'accès à la justice des victimes de violences illégitimes est également difficile à plusieurs égards.

### ENTRE LA POLICE ET LA JUSTICE, UNE FRONTIÈRE NATURELLEMENT POREUSE

La position de la justice vis-à-vis de la police n'est pas simple, car l'une et l'autre de ces institutions ont des liens quotidiens dans le cadre de leurs missions. L'ambiguïté résultant ainsi de la relation entre police et justice est une clé de compréhension importante lorsqu'il s'agit d'examiner le contrôle de l'autorité judiciaire effectué sur les accusations de violences policières. Une partie du quotidien judiciaire est fait de contacts avec les policiers et vice versa. Tout le travail d'un juge pénal est fondé sur la confiance qu'il porte dans le travail de la police. *« On entend souvent que la justice n'est pas assez sévère avec les policiers, mais je crois surtout que, lors de l'enquête, ce sont les enquêteurs, c'est-à-dire les policiers, qui ne travaillent pas aussi vite ou à fond que d'habitude quand c'est pour une procédure impliquant l'un des leurs, »* témoigne ainsi un magistrat<sup>62</sup>. *C'est une réalité.* »

Les relations entre forces de l'ordre et magistrature ne sont par ailleurs pas toujours simples. Le juge est parfois considéré comme trop laxiste par la police (*« on arrête les délinquants, ils les relâchent »*). Or, comme le rappelle Fabien Jobard, *« la justice dépend d'une coopération excellente avec la police pour mener ses affaires pénales à bien »*<sup>63</sup>. Certains magistrats auront alors sans doute intégré que les policiers sont critiques envers eux et pourront se montrer réticents à les mettre en cause dans des poursuites pour violences. L'idée est par ailleurs ancrée que les policiers font un travail difficile, avec lequel il faudrait être indulgent lorsqu'un « dérapage » se produit. Ces divers éléments conduisent indéniablement à une différence de traitement, par la justice, entre victimes « classiques » et victimes de la police. À cet égard, la circulaire du ministère de la Justice relative à la lutte contre les infractions commises à l'occasion des manifestations et d'autres mouvements collectifs de septembre 2016 est éloquente. Celle-ci précise que *« les faits commis au préjudice de personnes depositaires de l'autorité publique portent profondément atteinte aux valeurs de la République. Ils justifient qu'une attention particulière soit portée à ce type d'agissements et que les parquets fassent preuve à ce sujet d'une grande fermeté. »* Une telle fermeté n'est toutefois pas demandée à l'encontre de forces de l'ordre se rendant coupable d'un usage excessif de la force dans cette même circulaire. *« Lorsque ces faits revêtent une qualification pénale, vous veillerez à mettre en œuvre une politique de saisine des services d'enquête adaptée en fonction de la qualité de la personne mise en cause, de la nature, de la gravité et de la sensibilité des faits dénoncés »*, se contente-t-elle d'indiquer<sup>64</sup>. Pour l'ACAT, les cas de violences illégitimes sont au contraire une atteinte grave à l'État de droit et appellent des sanctions exemplaires.

61. Comité P, *Benchmark européen sur la surveillance de la police*, janvier 2020, p. 25.

62. *La Croix*, « Violences policières et gilets jaunes, pourquoi 54 enquêtes classées sans suite », 8 novembre 2019.

63. F. Jobard, « Police et usage de la force » in *Dictionnaire de criminologie en ligne*, 31 janvier 2011.

64. Circulaire du ministère de la Justice du 20 septembre 2016 relative à la lutte contre les infractions commises à l'occasion des manifestations et autres mouvements collectifs.

## USAGE ABUSIF DE LA NOTION DE LÉGITIME DÉFENSE

La notion de légitime défense est presque devenue banale. Elle répond pourtant à un cadre juridique précis (voir annexes juridiques, pp. 169-170) et suppose plusieurs conditions cumulatives. Elle doit servir à arrêter ou à empêcher une agression. Elle est donc concomitante au danger : une riposte qui intervient après l'agression ne peut être qualifiée de légitime défense. Elle doit également être proportionnée à la gravité de l'agression : elle ne permet pas de répondre à un jet de cailloux par une arme à feu.

La légitime défense est souvent avancée par les autorités et plaidée par les policiers et les gendarmes pour justifier l'usage de la force. Elle semble d'ailleurs aller parfaitement de soi pour une partie de la classe politique et de l'opinion publique comme l'expliquait déjà l'ACAT en 2016<sup>65</sup>, et ce de manière parfois abusive ou mensongère.

Par ailleurs, cet argument de la légitime défense est aussi utilisé même quand les personnes ne participaient pas à la manifestation lorsqu'elles ont été blessées et ne commettaient aucune infraction. L'avocate Chloé Chalot, qui a accompagné plusieurs personnes blessées à l'occasion de manifestations des Gilets jaunes, explique ainsi à l'ACAT : « *Ce que j'identifie comme le discours de l'IGPN, c'est "pauvre manifestant qui avez déposé plainte, vous êtes des victimes collatérales de la pression qu'ont subie les policiers, de telle sorte qu'ils n'ont pas été en mesure de tirer dans de bonnes conditions". C'est l'impression générale que j'ai : "Vous n'auriez jamais dû être blessé et la façon dont vous avez été blessé ce n'est pas le cadre légal. Néanmoins, vous ne vous rendez pas compte de la difficulté de la situation pour les forces de l'ordre, vous ne vous rendez pas compte à quel point la ville était à feu et à sang et la tension des policiers."* » De même, les avocats William Bourdon et Vincent Brengarth ont fait part à l'ACAT d'un « *sentiment assez désagréable sur les entretiens* » menés par l'IGPN, d'un « *partialisme* », « *des questions très orientées* » et d'enquêteurs de l'IGPN qui chercheraient à exonérer les policiers de toute responsabilité.

## LENTEUR DES PROCÉDURES

Comme le rappelle la jurisprudence de la CEDH, « *pour qu'une enquête soit effective et permette d'identifier et de poursuivre les responsables, elle doit être entamée et menée avec célérité*<sup>66</sup> ». Or, ce principe ne semble pas s'appliquer aux affaires de violences policières.

La durée excessive des procédures pénales, dans le cadre d'affaires de violences policières, a été dénoncée à plusieurs reprises. Il n'existe toutefois pas de données statistiques précises permettant de connaître la durée moyenne de ces affaires ni de la comparer à celle d'autres affaires pénales. Cependant, à l'occasion d'un précédent rapport<sup>67</sup>, des magistrats ont confirmé les constats de l'ACAT à ce sujet, estimant que les délais de règlement sont généralement plus longs dans le cas d'affaires mettant en cause les forces de l'ordre. Plusieurs facteurs peuvent y concourir selon eux. D'une part, sont examinées en priorité les affaires dans lesquelles la personne poursuivie est placée en détention provisoire, ce qui n'est presque jamais le cas concernant des policiers. D'autre part, les juges d'instruction considéreraient souvent comme non prioritaires les affaires dont ils sont saisis par une constitution de partie civile après un classement sans suite du parquet. Les délais d'instruction sont alors fortement augmentés.

Plusieurs affaires examinées par l'ACAT se sont ainsi avérées très longues. Cette lenteur des procédures est lourde de conséquences, et ce dès les prémices de l'enquête. Ainsi, les vidéos de surveillance, qu'elles soient municipales ou des forces de l'ordre, ne sont pas conservées et peuvent donc avoir été effacées au moment où les premiers actes d'enquête sont lancés. L'avocat Arié Alimi donne l'exemple d'un de ses dossiers dans lesquels l'IGPN n'a contacté la victime que huit mois après les faits dénoncés, laissant peu d'espoir quant à la possibilité d'exploiter les caméras de surveillance<sup>68</sup>.

65. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

66. CEDH, *Cesaro contre Italie*, n°6884/11, 7 avril 2015, §205.

67. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

68. *La Croix*, « Violences policières et gilets jaunes, pourquoi 54 enquêtes classées sans suite », 8 novembre 2019.

## DE RARES ET FAIBLES PEINES PRONONCÉES

Les magistrats rencontrés par l'ACAT<sup>69</sup> estiment que les plaintes pour violences policières sont davantage classées sans suite que d'autres types d'infractions ; un constat également fait par l'ACAT dans les affaires qu'elle a examinées<sup>70</sup>. Nombreuses sont les victimes à avoir dû se constituer partie civile après que le procureur de la République a classé leur plainte sans suite.

Le comité des Nations unies contre la torture s'est inquiété de ce dispositif de l'opportunité des poursuites, qui laisse au procureur de la République la discrétion de ne pas poursuivre des auteurs de torture et de mauvais traitements ni même d'ordonner une enquête<sup>71</sup>. Estimant pour leur part que le principe de l'opportunité des poursuites « *présente toutes les garanties nécessaires à une justice de qualité* », les autorités françaises ont refusé de le remettre en cause. Selon elles, « *ce principe n'entrave pas le droit des victimes d'agir en justice* », dans la mesure où elles peuvent déposer un recours contre les décisions de classement sans suite ou déclencher elles-mêmes les poursuites en se constituant partie civile. Pour autant, certains tribunaux imposent une obligation de consignation – c'est-à-dire le versement d'une somme fixée en fonction des ressources du plaignant – aux victimes pour qu'elles puissent se constituer partie civile, ce qui peut constituer un obstacle supplémentaire.

Cette situation a été observée à plusieurs reprises dans le cadre des affaires liées aux manifestations des Gilets jaunes. Se constituer partie civile nécessite donc, pour les victimes et leurs familles, des ressources économiques et culturelles qui ne sont pas accessibles à tous et peuvent représenter un obstacle insurmontable pour de nombreuses personnes.

Par ailleurs, les affaires mettant en cause un usage illégal de la force aboutissent, semble-t-il, rarement à des condamnations. Cela a notamment été regretté par le CAT dans ses dernières observations finales aux autorités françaises en 2016, le comité se déclarant préoccupé par « *des informations faisant état d'un nombre important de non-lieux et de classements sans suite, de sanctions administratives peu sévères ou non proportionnelles à la gravité des faits et du peu de sanctions judiciaires prononcées contre les fonctionnaires de police et de gendarmerie*<sup>72</sup> ».

En effet, lorsque des violences policières sont prouvées et que la responsabilité des agents est démontrée, la sanction prononcée devrait être proportionnée à la gravité des faits. Pourtant, le constat est sans appel : victimes, avocats, magistrats et associations entendus estiment que les condamnations sont rarement proportionnées à la gravité des faits lorsqu'il s'agit de violences policières. Il existe, de ce point de vue, une nette différence de traitement entre les policiers poursuivis pour violences et les autres justiciables. Dans les différentes affaires examinées par l'ACAT, lorsque des condamnations sont prononcées, elles excèdent rarement l'emprisonnement avec sursis, même lorsque la faute constatée a entraîné le décès ou l'infirmité permanente de la victime. Rares sont les cas où les condamnations sont par ailleurs inscrites au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou sont accompagnées d'interdiction d'exercer<sup>73</sup>. Pourtant, le fait d'être policier étant une charge, cela devrait au contraire entraîner de plus lourdes responsabilités pénales.

Enfin, il n'existe pas d'informations claires sur les sanctions administratives prononcées à l'encontre d'agents reconnus coupables d'usage illégitime de la force, pas plus que sur le nombre d'agents qui seraient suspendus de leurs fonctions dans l'attente de l'enquête. Il s'agit pourtant d'une recommandation de l'ONU, selon qui les agents faisant l'objet d'une enquête, qu'elle soit externe ou interne, ne devraient pas être envoyés sur le terrain pendant celle-ci et avant qu'ils n'aient été blanchis<sup>74</sup>. De la même manière, pour la CEDH, cet impératif de justice impose également que les agents de l'État accusés d'être impliqués dans des mauvais traitements soient suspendus de leurs fonctions le temps de l'instruction ou dans l'attente d'un procès et qu'ils soient démis en cas de condamnation<sup>75</sup>.

Pour le sociologue Sebastian Roché, « *pour une force qui se dit extrêmement contrôlée (parce que les policiers se comparent au reste des fonctionnaires, notamment aux enseignants mais faut-il rappeler qu'ils ne sont pas armés ?), ce qu'on voit, c'est plutôt qu'elle est faiblement contrôlée et que l'impartialité n'est pas totale lorsqu'il s'agit de violences contre les citoyens* ». Il évoque également cet enjeu de transparence en matière de sanctions administratives, précisant que « *même quand certaines initiatives sont prises, elles ne sont pas connues* »

69. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

70. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

71. Nations unies, *Observations finales n°31 du Comité contre la torture, sur les quatrième à sixième rapports périodiques de la France*, CAT/C/FRA/CO/4-6, 20 mai 2010, §31

72. Nations unies, *Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France*, CAT/C/FRA/CO/7, 10 juin 2016, §16.

73. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.T.

74. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §96.

75. Voir notamment CEDH, *Cesaro contre Italie*, n°6884/11, 7 avril 2015, §210.

**RECOMMANDATION**

L'ACAT recommande que les sanctions prononcées soient proportionnées à la gravité des faits reprochés.

et qu' « en matière pénale on ne connaît pas plus le déroulement des investigations ». « En Grande-Bretagne, on peut avoir accès à la synthèse des investigations, même si on n'a pas accès aux pièces. En France, il y a une vraie faiblesse sur la transparence, même s'il y a du mieux », explique-t-il à l'ACAT.

À l'occasion des manifestations des Gilets jaunes et des nombreuses images de violences de la part des forces de l'ordre, David Le Bars, représentant du syndicat des commissaires de la police nationale estimait également que « lorsque des gestes policiers inacceptables apparaissent à l'image, on doit pouvoir prendre des décisions administratives rapides — telle la suspension provisoire de policiers — sans attendre les résultats de l'enquête judiciaire. Comme à Bordeaux où l'on voit un manifestant recevoir un projectile dans le dos — un coup de LBD, après enquête. Ou encore à Toulon, où un commandant, chef du dispositif de sécurité, cogne un manifestant en dehors de l'action<sup>76</sup>. »

Eu égard à ces éléments, plus encore que la commission des faits, l'ACAT s'inquiète de l'impunité créée *de facto* par cette situation. Tant que les violences ne seront pas reconnues et sanctionnées par la justice et par les autorités disciplinaires, elles perdureront.

#### Exemples de condamnations de policiers ou de gendarmes ayant commis des violences illégitimes à l'occasion de manifestations

**Malik Oussekin** (22 ans) a été roué de coups par deux policiers en marge de manifestations contre la loi Devaquet en décembre 1986. Ils ont été condamnés à des peines de cinq et deux ans de prison avec sursis.

**Maud Carretta** (23 ans) a été grièvement blessée à l'œil par une grenade de désencerclement à Grenoble en mai 2007. Les policiers en cause ont été condamnés à des peines de trois à cinq mois de prison avec sursis ; celles-ci n'ont pas été inscrites dans leur casier judiciaire. Les condamnés n'ont pas fait appel.

**Geoffrey Tidjani** (16 ans) a été gravement blessé au visage après un tir de Flashball en 2010 : un policier a été reconnu coupable de violences volontaires aggravées et de faux et usage de faux. Il a été condamné à 12 mois de prison avec sursis, 24 mois d'interdiction de port d'arme et 12 mois d'interdiction d'exercer<sup>77</sup>.

**Nassuir Oili** (9 ans) a été éborgné par un tir de Flashball en 2011 : un gendarme a été condamné aux assises à deux ans de prison avec sursis pour violences volontaires ayant entraîné une mutilation ou infirmité permanente. La peine n'a pas été inscrite à son casier judiciaire<sup>78</sup>.

76. *Le Parisien*, « Le coup de gueule d'un commissaire : "Notre pays maltraite sa police" », 10 novembre 2019.

77. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

78. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

# Procédure administrative devant l'IGPN et l'IGGN



Ouverture d'une enquête par l'administration :  
ministère de l'Intérieur, préfet de police, etc.



Saisie de l'IGPN ou de l'IGGN



Actes d'enquête effectués à charge et à décharge.  
Les moyens d'investigation sont très limités et il n'y a pas de  
pouvoir de contrainte



Proposition de classement ou de  
sanction par l'IGPN ou l'IGGN

   
SANS SUITE      SANCTION

  
Ouverture d'une  
procédure disciplinaire



Confirmation ou infirmation  
par l'autorité disciplinaire

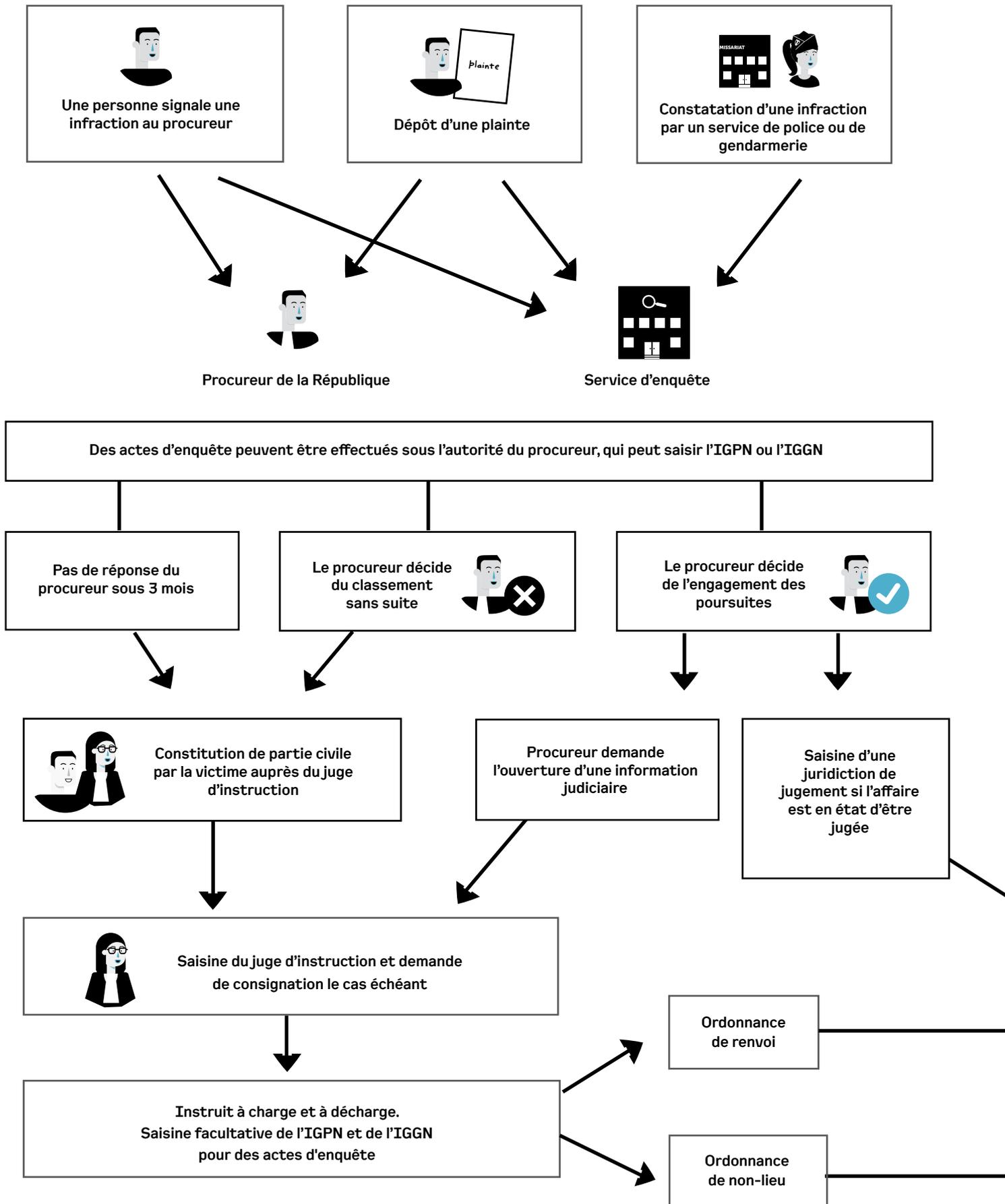
   
SANS SUITE      SANCTION

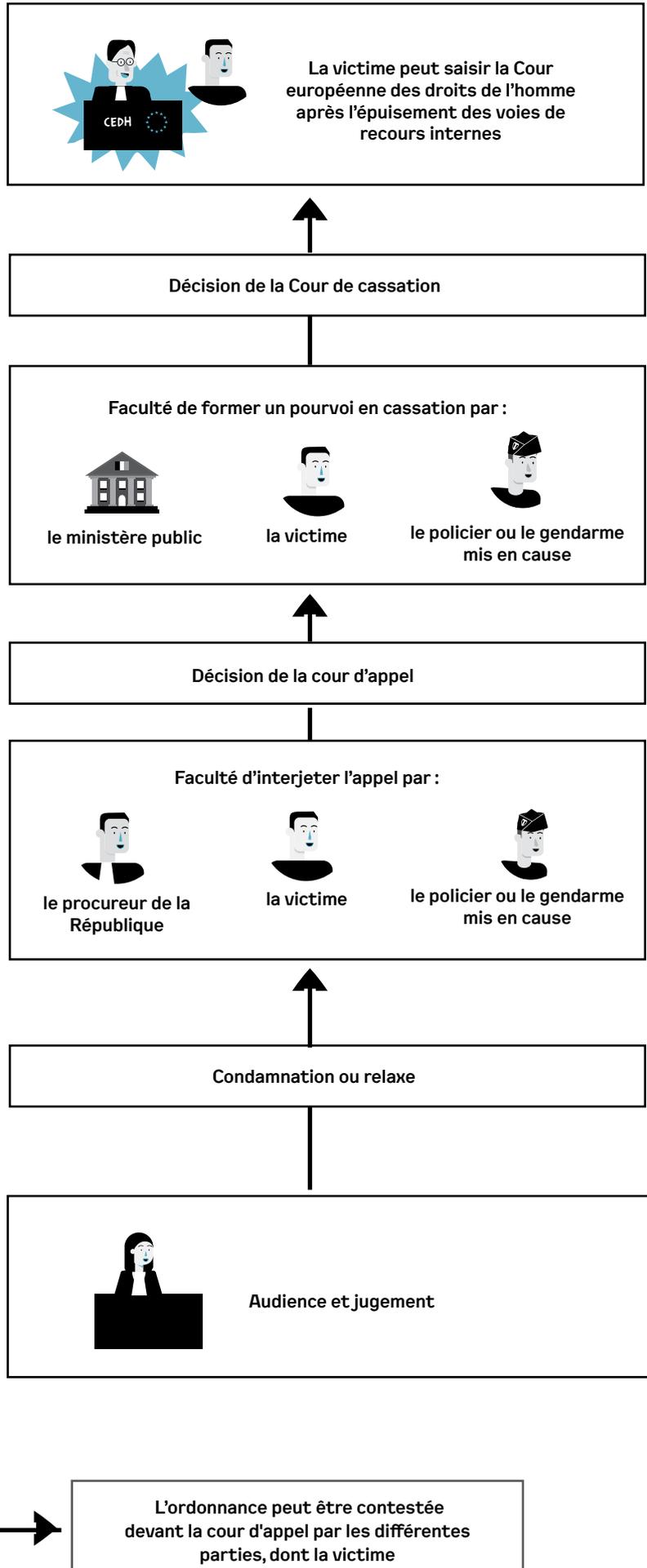


Sanction  
disciplinaire

Pas de sanction :  
l'autorité  
hiérarchique n'est  
pas tenue par  
les conclusions  
de l'enquête  
administrative

## Procédure judiciaire simplifiée en cas de violences policières





## LEXIQUE

**Consignation :** somme qui peut être fixée par le juge d'instruction lorsqu'une personne se constitue partie civile. Cette somme, d'un montant maximum de 15 000 €, correspond à l'amende qui pourrait être prononcée s'il s'avère que la constitution de partie civile a été abusive ou dilatoire. La somme est restituée en fin de procédure si l'amende n'est pas prononcée.

**Juge d'instruction :** magistrat du siège, il mène l'information judiciaire. Il procède à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité. Il exerce en toute indépendance et en toute impartialité.

**Procureur de la République :** il représente le ministère public. En appel, il est appelé avocat général. Les officiers de police ou de gendarmerie sont sous son autorité lorsqu'ils effectuent des actes d'enquête. Il est compétent pour décider de l'engagement des poursuites. Placé sous la hiérarchie du ministère de la Justice, il voit son indépendance souvent remise en cause, notamment par la CEDH.

**Services d'enquête :** l'enquête peut être confiée à un service classique, un commissariat ou une gendarmerie, ou au service d'inspection dont dépend l'agent (IGPN ou IGGN), en général dans les affaires les plus graves.

## L'INTÉRÊT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Face à des issues plus qu'incertaines sur le plan pénal, une nouvelle voie contentieuse s'ouvre pour les victimes afin d'obtenir réparation, celle du contentieux devant les juridictions administratives. Plusieurs avocats rencontrés par l'ACAT ont fait part de leur volonté de saisir les juridictions administratives, dans un contexte de difficultés croissantes pour identifier les forces de l'ordre à l'origine des blessures de leurs clients.

Il est en effet possible de mettre en cause la responsabilité de l'État pour des dommages résultant de manifestations ou d'attroupements et des mesures prises par l'autorité publique pour rétablir l'ordre. Évoquant l'affaire de Clément Alexandre, l'avocat Étienne Noël explique à l'ACAT : « *Au pénal, c'était impossible, c'était sûr qu'on n'arriverait à rien. Moi, j'avais toujours en tête cette idée des procédures contre le Garde des Sceaux sur les conditions de détention, donc c'est arrivé de manière assez naturelle. C'était la première fois à ma connaissance.* » Un dossier a alors été constitué à partir de photographies, d'attestations des personnes présentes, d'éléments médicaux et notamment des comptes-rendus opératoires afin d'obtenir une expertise médicale et balistique. Celle-ci a démontré de manière quasiment certaine que c'était un projectile de Flashball Superpro® qui était à l'origine de la blessure de son client. Le tribunal administratif a été saisi le 9 octobre 2012 et a reconnu que cette arme présentait des « risques exceptionnels » au sens de la jurisprudence du Conseil d'État, selon laquelle « *la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, même en l'absence d'une faute lourde, dans le cas où le personnel de la police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes ou les biens et où les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent normalement être supportées par les particuliers*<sup>79</sup> ».

En octobre 2014, le tribunal administratif de Nice a suivi les recommandations du rapporteur public et retenu le régime de la responsabilité sans faute de l'État en raison de la dangerosité avérée du Flashball, retenant le décès occasionné par celle-ci et les nombreux blessés. Pour le tribunal administratif de Nice, explique l'avocat Étienne Noël, « *[...] même en admettant que ses blessures ne soient imputables à une faute lourde des services de police, l'État doit être déclaré responsable des graves dommages qu'il a subis, résultant de l'usage d'un lanceur de balles de défense de type Flash-Ball* », ouvrant la voie à l'indemnisation de la victime<sup>80</sup>. À nouveau en 2016, le tribunal administratif de Nantes a retenu le caractère expérimental de l'arme et la formation insuffisante de l'agent qui en avait fait usage et mutilé Pierre Douillard-Lefevre en 2007<sup>81</sup>.

Devant l'autorité administrative, le comportement de la victime est également pris en compte pour établir la responsabilité de chacun des acteurs dans le préjudice. Ainsi, la jurisprudence a pu retenir que l'État était exonéré de sa responsabilité dans le cas d'une personne blessée par une grenade lacrymogène alors que des sommations avaient été effectuées par les forces de l'ordre<sup>82</sup>. Dans le dossier de Pierre Douillard-Lefevre, en première instance, le tribunal administratif avait retenu une faute de l'État dans l'organisation des services de police et une faute de la victime, exonérant partiellement les autorités de leur responsabilité<sup>83</sup>. En appel toutefois, la cour administrative de Nantes a retenu le « *caractère minime de la faute commise par M. Douillard-Lefevre* » et n'a exonéré l'État de sa responsabilité qu'à hauteur de 10 %<sup>84</sup>. Dans le cas de Florent Castineira et de Pierre Douillard-Lefevre, la condamnation de l'État a été obtenue malgré une absence de condamnation des agents en cause par le juge pénal.

79. É. Noël, « L'État face aux victimes du maintien de l'ordre » in *Délibérée* n°2017/02, p. 89.

80. É. Noël, « L'État face aux victimes du maintien de l'ordre » in *Délibérée* n°2017/02, p. 89.

81. CAA Nantes, décision n°17NT00411, 5 juillet 2018.

82. CAA Bordeaux, décision n°03BX01826, 18 juillet 2006.

83. TA Nantes, décision 28 novembre 2016, n°1403983.

84. CAA Nantes, décision n°17NT00411, 5 juillet 2018.

*« Chaque fois qu'ils disposent de motifs raisonnables de croire que la force utilisée hors détention peut être assimilée à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, les États devraient mener une enquête prompte et impartiale afin d'amener leurs agents impliqués dans de tels actes à en répondre pleinement, y compris, le cas échéant, aux plans administratif, civil et pénal, et de veiller à ce que les victimes bénéficient de la réparation et de la réadaptation qui conviennent. »*

RAPPORTEUR SPÉCIAL DES NATIONS UNIES SUR LA TORTURE ET AUTRES PEINES  
OU TRAITEMENTS CRUELS, INHUMAINS OU DÉGRADANTS, 2017

## PARTIE III. QUELLE JUSTICE POUR LES VICTIMES DE VIOLENCES POLICIÈRES ?

Dans le rapport *L'Ordre et la force* paru en 2016, l'ACAT a déjà eu l'occasion d'enquêter en détail sur les difficultés que les victimes d'un usage excessif ou illégal de la force peuvent rencontrer pour obtenir justice. Les affaires concernant ces violences illégitimes commises à l'occasion de manifestations sur la voie publique rencontrent peu ou prou les mêmes embûches.

## LA JUSTICE, UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DES RELATIONS POLICE-POPULATION

Policiers et gendarmes contribuent au maintien des valeurs de la démocratie. Leur mission, difficile et nécessaire, vise en premier lieu à « garder la paix ». Dans la majorité des cas, ils l'accomplissent dans le respect des droits fondamentaux et des valeurs démocratiques et ce, parfois, dans des conditions ardues. Par ailleurs, chaque année, des agents sont blessés ou tués dans l'exercice de leur mission.

D'un autre côté, chaque année, de nombreuses personnes sont grièvement blessées ou décèdent lors d'interventions de police ou de gendarmerie. Selon la CEDH, pour atteindre un seuil minimum de gravité, un mauvais traitement implique en général des lésions corporelles ou de vives souffrances physiques ou mentales. Toutefois, précise la Cour, « *même en l'absence de sévices de ce type, dès lors que le traitement humilie ou avilit un individu, témoignant d'un manque de respect pour sa dignité humaine ou la diminuant, ou qu'il suscite chez l'intéressé des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique, il peut être qualifié de dégradant et tomber ainsi également sous le coup de l'interdiction énoncée à l'article 3* ».

Si de tels faits peuvent apparaître comme rares au regard du nombre d'interventions policières enregistrées quotidiennement, ils justifient néanmoins que les citoyens demandent des comptes aux autorités de police et de gendarmerie. L'usage illégal de la force constitue un mauvais traitement qui ne saurait être toléré. L'ACAT rappelle que toute allégation de violences illégitimes de la part des forces de l'ordre doit faire l'objet d'une enquête impartiale et approfondie afin d'établir la vérité. De même, tout usage de la force qui s'avère être illégal doit être sanctionné de manière appropriée, faute de quoi les agents de l'État bénéficieraient d'une impunité de fait. Il en va également de la confiance qu'accordent les citoyens envers leur police. Toute opacité ou toute interrogation sont propres à jeter le doute sur l'action des forces de l'ordre et nuisent à ses relations avec la population.

Un nombre conséquent de personnes ont été condamnées – à juste titre – pour des violences contre personnes dépositaires de l'autorité publique ou des dégradations lors de manifestations des Gilets jaunes. À cet effet, des « cellules anti-casseurs » ont été créées dans plusieurs villes de France. L'ACAT regrette qu'une telle détermination et que de tels moyens ne soient pas engagés pour identifier les policiers et gendarmes s'étant rendus coupables de violences illégitimes et engager ainsi des poursuites contre eux. En effet, au-delà du besoin individuel de justice des victimes, la conduite d'enquêtes effectives en cas d'allégations d'usage excessif de la force est essentielle pour favoriser la confiance de la population envers ses institutions. Le préfet Maurice Grimaud l'avait rappelé en mai 1968 en évoquant les excès dans l'emploi de la force : « *Si nous ne nous expliquons pas très clairement et très franchement sur ce point, nous gagnerons peut-être la bataille sur ce point, nous gagnerons peut-être la bataille dans la rue, mais nous perdrons quelque chose de beaucoup plus précieux et à quoi vous tenez comme moi : c'est notre réputation*<sup>2</sup>. »

Par ailleurs, les sanctions prononcées en cas d'usage excessif de la force par des policiers et des gendarmes sont « *essentielles si l'on veut préserver l'effet dissuasif du système judiciaire en place et le rôle qu'il est tenu d'exercer dans la prévention des atteintes à l'interdiction des mauvais traitements*<sup>3</sup> », rappelle la CEDH.

*« S'il peut y avoir des obstacles ou des difficultés empêchant l'enquête de progresser dans une situation particulière, une réponse rapide des autorités lorsqu'il s'agit d'enquêter sur des allégations de mauvais traitements peut généralement être considérée comme essentielle pour préserver la confiance du public dans le respect du principe de légalité et éviter toute apparence de complicité ou de tolérance relativement à des actes illégaux. »*

CEDH, *BOUYID CONTRE BELGIQUE*, 28 SEPTEMBRE 2015<sup>4</sup>

1. CEDH, *Bouyid contre Belgique*, n°23380/09, 28 septembre 2015, §87.

2. Lettre de Maurice Grimaud, préfet de police, adressée aux policiers le 29 mai 1968.

3. CEDH, *Cesaro contre Italie*, n°6884/11, 7 avril 2015, §205.

4. CEDH, *Bouyid contre Belgique*, n°23380/09, 28 septembre 2015, §121 ; voir également CEDH, *Cesaro contre Italie*, n°6884/11, 7 avril 2015, §206.

## GRANDS PRINCIPES DE L'ENQUÊTE EFFECTIVE SELON LES STANDARDS INTERNATIONAUX

La Convention des Nations unies contre la torture, le Comité européen de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) ou la CEDH imposent qu'une enquête effective soit conduite dès qu'il existe un motif raisonnable de croire que des actes de torture ou des mauvais traitements ont été commis. Cela a été récemment rappelé par le rapporteur spécial des Nations unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants pour les mauvais traitements commis en dehors des lieux privatifs de liberté<sup>5</sup>. Par ailleurs, pour l'OSCE, les membres des forces de l'ordre doivent faire l'objet de procédures pénales et disciplinaires en cas d'usage illégitime de la force, mais également en cas de non-intervention, lorsque leurs actions auraient pu empêcher d'autres agents de recourir à la force de manière excessive<sup>6</sup>. Dans sa jurisprudence, la CEDH prend également en compte l'attitude du requérant lors de l'intervention des forces de l'ordre et examine l'existence d'un lien de causalité entre cette attitude et l'utilisation de la force par les agents de police<sup>7</sup>.

Selon le CPT, pour être effectives, ces enquêtes doivent rassembler plusieurs critères. Elles doivent tout d'abord être indépendantes. Il importe de « *veiller à ce que les agents concernés n'appartiennent pas au même service que ceux qui sont sous enquête. D'une manière idéale, les personnes chargées de la conduite opérationnelle de l'enquête devraient être entièrement indépendantes de l'institution en question*<sup>8</sup>. »

Les Nations unies rappellent que « *les procureurs devraient exercer leurs fonctions en toute impartialité et sans discrimination aucune, et devraient prêter l'attention voulue aux infractions commises par des agents publics*<sup>9</sup>. »

La CEDH précise à son tour que les enquêtes doivent être menées en toute indépendance par rapport au pouvoir exécutif et sans lien hiérarchique ou institutionnel. Les enquêtes doivent par ailleurs être effectuées avec diligence et être complètes et approfondies. Elles doivent permettre de déterminer si le recours à la force était justifié, de réunir des preuves, d'interroger les victimes présumées, les suspects et les témoins oculaires, d'identifier et de sanctionner les personnes responsables. Elles ne doivent en aucun cas reposer sur des conclusions hâtives ou mal fondées. Les enquêtes doivent également permettre d'associer la victime à toute la procédure et être transparentes vis-à-vis du public<sup>10</sup>.

Le droit à l'intégrité physique peut également être considéré comme violé à partir du moment où les cas d'homicide illicite, d'arbitraire présumé ou de violation de l'intégrité physique d'un individu ne débouchent pas sur une enquête effective et diligente<sup>11</sup>.

Enfin, pour les Nations unies, « *la responsabilité devrait s'étendre aux agents qui ont un pouvoir de commandement lorsqu'ils n'ont pas exercé de manière effective leur devoir de commandement ou de contrôle. Les supérieurs hiérarchiques devraient aussi être tenus pour responsables si, sachant ou étant censés savoir que des agents chargés de l'application des lois placés sous leurs ordres ont eu recours à l'emploi illicite de la force ou des armes à feu, ils n'ont pas pris toutes les mesures en leur pouvoir pour empêcher, faire cesser ou signaler cet abus*<sup>12</sup>. » Cette obligation est d'autant plus pertinente dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre dès lors que le rôle de l'autorité hiérarchique y est particulièrement important.

Pourtant, dans les faits, ces obligations sont régulièrement mises à mal. En effet, en pratique, il s'avère souvent extrêmement difficile d'obtenir une enquête effective dans ce type d'affaires : remise en question de l'indépendance des enquêteurs, investigations perçues comme douteuses, peu approfondies et largement opaques, laissant peu de place au regard du public, tant sur son déroulement que sur ses conclusions. Or, l'enquête est l'un des éléments centraux sur lequel repose ensuite tout le reste de la procédure judiciaire.

5. Note du Secrétaire général à l'Assemblée générale des Nations unies, *Usage de la torture hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, A/72/178, 20 juillet 2017, §19.

6. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique* (2e édition), 9 juillet 2010, p. 13.

7. CEDH, *Cesaro contre Italie*, n°6884/11, 7 avril 2015, §180.

8. Conseil de l'Europe, *14e Rapport général d'activités du CPT couvrant du 1er août 2003 au 31 juillet 2004*, 21 septembre 2004.

9. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §93.

10. CEDH, *El Masri contre l'ex-République yougoslave de Macédoine*, n°39630/09, 13 décembre 2012, §91-92 et §184 ; en ce sens voir également CEDH, *Bouyid contre Belgique*, n°23380/09, 28 septembre 2015, §116-121 ; CEDH, *Selmouni contre France*, n°25803/94, 28 juillet 1999.

11. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §89-91.

12. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §89-91.

« L'État a l'obligation de fournir à ceux dont les droits ont été violés dans le contexte d'un rassemblement un recours adapté, utile et rapide sur lequel doit statuer une autorité compétente dotée d'un pouvoir exécutoire. Le droit à un recours comprend le droit à un accès effectif à la justice, dans des conditions d'égalité, le droit à une réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi et le droit d'accéder aux informations utiles concernant les violations et les mécanismes de réparation. L'État doit enquêter sur toutes les allégations de violations commises dans le contexte des rassemblements, promptement et efficacement, par l'intermédiaire d'organes indépendants et impartiaux. »

RAPPORTEURS SPÉCIAUX DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE RÉUNION PACIFIQUE ET LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET SUR LES EXÉCUTIONS EXTRAJUDICIAIRES, SOMMAIRES OU ARBITRAIRES<sup>13</sup>

## VIOLENCES POLICIÈRES, UN DÉNI INÉLUCTABLE ?

Les cas de torture et de mauvais traitements ne sont pas réservés aux pires dictatures, mais peuvent également intervenir dans des pays démocratiques comme la France. Les condamnations régulières de la France par la CEDH pour violation de l'article 3 de la conv.EDH en attestent. Pourtant, le discours des autorités politiques tend à nier cette réalité voire, dans certains cas, à contester le droit de remettre en question les interventions des forces de l'ordre. L'ACAT ne saurait à cet égard se satisfaire de la légère inflexion dans le discours des autorités au début de l'année 2020.

« Ne parlez pas de répression ou de violences policières, ces mots sont inacceptables dans un État de droit. »

EMMANUEL MACRON, PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, LE 7 MARS 2019

L'ACAT s'inquiète ainsi du refus du ministre de l'Intérieur de rencontrer les rapporteurs spéciaux des Nations unies en visite en France en mai 2019, après l'envoi d'une lettre d'allégations motivée par leurs préoccupations quant à la gestion du maintien de l'ordre à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes. « *Il me semble que le terme de déni de réalité n'est pas usurpé* », déclarait alors Michel Forst, rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme. Il estimait que le gouvernement s'était « *contenté d'un argumentaire sommaire, compilé dans un document d'une vingtaine de pages* », d'un contenu « *très vague, les autorités enchaînant les phrases floues du type "l'usage de la force a été utilisé de façon strictement proportionné", "ce n'est pas parce qu'il y a blessure qu'il y a forcément bavure policière"* ». Une réponse « *clairement pas à la hauteur des exigences des Nations unies sur ce dossier* », selon le rapporteur spécial<sup>14</sup>.

L'ACAT est également préoccupée par les déclarations de plusieurs autorités. C'est le cas des propos tenus par Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur, qui prévenait en juin 2019 que « *le ministère fera systématiquement appel des condamnations* » des policiers<sup>15</sup>. De même, après le décès de Steve Maia Caniço à Nantes le 21 juin 2019, la directrice de l'IGPN, Brigitte Jullien, déclarait dans *Libération* : « *Vous ne pouvez pas porter un jugement de valeur sur quelqu'un qui fait du maintien de l'ordre. Cela pourrait avoir des conséquences dramatiques pour la gestion de l'ordre public si on dit aux policiers qu'ils auraient dû reculer. Si on dit ça aujourd'hui, demain les policiers ne tiendront plus la position et reculeront en se disant que finalement, c'est ce que pense l'administration dans cette situation*<sup>16</sup>. » L'ACAT réaffirme au contraire la nécessité d'un contrôle accru, y compris citoyen, de l'activité des forces de l'ordre.

Pour Patrick Bruneteaux, sociologue, les forces de l'ordre sont le « bras armé » de l'État qui doit donc leur montrer de la reconnaissance. Pour lui, « *les coûts politiques de l'autocontrainte se définissent comme les soutiens que les dirigeants politiques doivent manifester à l'égard des agents coercitifs pour que, quels que soient leurs comportements, ces derniers demeurent les fidèles serviteurs de l'État*<sup>17</sup> ». Dans ces conditions, les autorités peuvent être enclines à une certaine tolérance vis-à-vis de certaines violences policières.

13. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §89-90.

14. *Libération*, « Michel Forst : "Ce refus de dialogue par la France nous heurte et nous inquiète" », 13 juin 2019.

15. *Libération*, « Police : l'Etat en illégitime défense », 13 juin 2019.

16. *Libération*, « "On ne dit pas circulez, il n'y a rien à voir" : entretien musclé avec les dirigeants de l'IGPN », 4 août 2019.

17. P. Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, mars 1996, p. 260.

## **POURQUOI IL NE FAUT PAS S'INTERDIRE DE PARLER DE VIOLENCES POLICIÈRES ?**

Le terme de « violences policières » est largement débattu. D'aucuns estiment que l'utiliser revient à stigmatiser l'ensemble des forces de l'ordre comme étant excessivement violentes. De telles réflexions sont-elles opposées lorsque l'on parle de violences conjugales, de violences médicales ? Dit-on alors que tous les hommes sont violents ou que tous les médecins le sont ? Non, et il en va de même lorsque l'on parle de violences policières.

Parler de violences policières ne signifie pas être « anti-police ». Dénoncer ces violences illégitimes ne revient pas non plus à nier les conditions de travail difficiles des agents, pas plus que de passer sous silence les violences qu'eux-mêmes peuvent subir.

Parler de ces violences policières illégitimes et les dénoncer est primordial en démocratie. En effet, il s'agit surtout d'œuvrer pour préserver la confiance entre les institutions et la population. Il s'agit aussi de faire en sorte que les méfaits de quelques agents ne nuisent pas au travail de tous les autres. Enfin, euphémiser ce terme revient à relativiser la violence que certains citoyens subissent et la gravité des faits commis, alors qu'il s'agit ici d'enjeux fondamentaux tels que la défense de la dignité humaine et le respect des droits des personnes.

## CHIFFRE CLEF

**14,2 %**  
des enquêtes sur l'usage de la force dont a été saisie l'IGPN en 2018 étaient relatives au maintien de l'ordre

Source : IGPN, *Rapport annuel d'activité de l'IGPN 2018*, juin 2019, p. 8.

## UN MANQUE DE TRANSPARENCE SUR LES SUITES DONNÉES AUX VIOLENCES POLICIÈRES

Dans son rapport *L'Ordre et la force*, l'ACAT avait mis en avant le manque de transparence en matière d'usage de la force par la police et la gendarmerie. Ainsi, un nombre insuffisant de statistiques et de chiffres est rendu public alors même que de nombreuses données précises sont régulièrement recueillies en la matière par les autorités compétentes. La publication de données sur l'usage de la force est pourtant recommandée par l'ONU, notamment sur la façon dont la force a été utilisée et les dommages qui en ont résulté<sup>18</sup>. La nécessité de transparence dans l'action des forces de sécurité est admise par l'IGPN elle-même<sup>19</sup>. Celle-ci s'est d'ailleurs engagée dans des démarches en ce sens.

Pour autant, l'ACAT continue de déplorer l'absence de transparence quant aux suites judiciaires données aux plaintes pour violences policières illégitimes. En effet, aucun chiffre n'est publié par le ministère de la Justice. Il est pourtant nécessaire que de telles statistiques soient publiées régulièrement. Seules, elles ne seraient cependant pas suffisantes car elles ne permettraient de tirer aucune conclusion si elles ne précisaient pas également le nombre de plaintes déposées, de classements sans suite, d'instructions ouvertes, de non-lieux prononcés, la proportion d'agents ayant été acquittés ou relaxés, ainsi que le quantum des peines prononcées. Or, aucun de ces éléments n'est à ce jour publié. En 2010<sup>20</sup>, puis à nouveau en 2016<sup>21</sup>, le comité contre la torture (CAT) se disait ainsi préoccupé par l'absence d'informations et de données statistiques sur les plaintes pour usage excessif de la force et les suites qui y étaient données.

## DES DIFFICULTÉS CHRONIQUES POUR OBTENIR UNE ENQUÊTE EFFECTIVE

En cas d'usage illégal de la force, il appartient aux responsables de police et de gendarmerie de s'efforcer d'établir les circonstances dans lesquelles les faits se sont produits et d'en déterminer les auteurs, afin de prendre des mesures à leur égard. Selon la CEDH, l'enquête doit pouvoir mener à l'identification et à la punition des responsables<sup>22</sup>. Or, l'ACAT fait le constat depuis plusieurs années d'un accès difficile, et parfois impossible, à la justice pour les victimes de violences policières.

### PROBLÈMES D'IDENTIFICATION

Les personnes victimes de violences policières illégitimes sont confrontées à une première étape : celle d'identifier les agents en cause et l'arme à l'origine de leur blessure. Pour la directrice de l'IGPN que l'ACAT a rencontrée, les problèmes d'identification seraient notamment liés au fait que certains manifestants ne sont pas originaires de la ville dans laquelle ils ont été blessés et ne sont donc pas en mesure de préciser l'endroit où ils ont été blessés et donc, pour l'IGPN, d'identifier les agents en cause. D'autres facteurs majeurs doivent toutefois aussi être pris en compte.

18. « Les États devraient mettre en place des systèmes efficaces de suivi et d'établissement de rapports sur l'usage de la force et rendre les informations pertinentes accessibles au public, y compris les statistiques concernant les dates, les personnes touchées et la manière dont la force a été utilisée et les dommages qui en ont résulté » in Note du Secrétariat général à l'Assemblée générale des Nations unies, *Usage de la torture hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, A/72/178, 20 juillet 2017, §70.

19. IGPN, *L'accueil des observateurs extérieurs des activités de police*, 26 juillet 2018, p. 2.

20. Nations unies, *Observations finales n°31 du Comité contre la torture sur les quatrième à sixième rapports périodiques de la France*, CAT/C/FRA/CO/4-6, 20 mai 2010, p. 9.

21. Nations unies, *Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France*, CAT/C/FRA/CO/7, 10 juin 2016, §16.

22. CEDH, *Bouyid contre Belgique*, requête n°23380/09 du 28 septembre 2015, §119.

### L'obstacle des policiers non identifiés ou non identifiables

Les rapporteurs spéciaux des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires insistent sur l'importance d'une identification claire et individuelle, par exemple grâce à un insigne nominatif ou un matricule, des représentants des forces de l'ordre<sup>23</sup>. En France, les policiers et les gendarmes doivent être identifiés lors de leurs interventions. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, ils sont tenus de porter, sur la poitrine ou le brassard pour les policiers, sur l'épaule ou au-dessus du galon de poitrine pour les gendarmes, un numéro à sept chiffres : le numéro référentiel des identités et de l'organisation (RIO)<sup>24</sup>.

Au-delà des difficultés à mémoriser ce numéro et à le lire à une distance de plusieurs mètres, des problèmes d'identification sont pointés depuis plusieurs années. Il ressort également des entretiens menés par l'ACAT et de la documentation disponible que l'identification des forces de l'ordre est souvent difficile dans les opérations de maintien de l'ordre. Les différentes unités et, surtout, les fonctionnaires sont souvent difficiles à identifier, en particulier les agents intervenant en civil. En effet, ces derniers ne sont pas toujours porteurs des brassards « Police »<sup>25</sup>, ce qui crée des confusions y compris au sein des forces de l'ordre elles-mêmes. De même, le port du numéro d'identification RIO est loin d'être systématique bien qu'il soit obligatoire<sup>26</sup>. Le directeur général de la police nationale a d'ailleurs dû rappeler ces obligations fin décembre 2019. Dans un article paru dans la presse, il est précisé qu'aucune sanction n'a jamais été prononcée pour non-port du RIO. « *Les seules qui pourraient l'être le seraient pour un gardien de la paix rappelé à l'ordre, et qui refuserait de s'exécuter. Mais là encore, aucun dossier disciplinaire n'a jamais été ouvert pour de tels faits. En clair : si non-port du RIO il y a, c'est le plus souvent avec accord de la hiérarchie de base. En période de tension sociale, par exemple pour ce qui concerne les CRS, ce n'est pas toujours la priorité de la hiérarchie, reconnaît un haut fonctionnaire. Et quand celle-ci l'exige, c'est assez mal vu de la part des policiers de terrain...* », indique un article du *Parisien*<sup>27</sup>.

L'ACAT s'inquiète également de la multiplication des témoignages faisant état de policiers dissimulant leur visage<sup>28</sup>, ce qui rend leur identification plus difficile en cas de violences illégitimes. De tels problèmes ont été constatés dans d'autres pays, notamment en Belgique et en Allemagne selon les informations que l'ACAT a pu rassembler. Dans une décision rendue en décembre 2019, le Défenseur des droits a rappelé que les services ou unités intervenant en opérations de maintien de l'ordre n'étaient pas mentionnés dans l'arrêté du 7 avril 2011 relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie, pas plus que dans la note du 22 février 2017 relative à la dissimulation du visage par le port de la cagoule. À cette occasion, le Défenseur des droits a également constaté que « *dans le cadre des saisines qu'il reçoit, il est fréquent que des fonctionnaires de police aient le visage dissimulé lors d'opérations de maintien de l'ordre*<sup>29</sup> ».

*« La dissimulation du visage par des forces de sécurité, au cours d'opérations de maintien de l'ordre, est susceptible de détériorer leurs relations avec la population. »*

DÉFENSEUR DES DROITS

Pour Anthony Caillé, du syndicat CGT Intérieur, ces problèmes d'identification témoignent d'un maintien de l'ordre « *hyper mal organisé* », dans lequel « *on ne sait*

### RECOMMANDATION

L'ACAT demande à ce que les agents des forces de l'ordre soient systématiquement identifiés dans le cadre de leurs missions. Une réflexion devrait être menée sur la forme actuelle du RIO afin qu'il soit plus visible et plus facilement mémorisable par les citoyens.

23. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/C/31/66, §65.

24. Arrêté du 4 décembre 2013 relatif aux conditions et modalités de port du numéro d'identification individuel par les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité et les réservistes de la police nationale.

25. Voir notamment Legal team de la LDH de Montpellier, *Rapport d'observation sur les pratiques du maintien de l'ordre. Mouvement social des "gilets jaunes" Montpellier. 7 septembre 2019* ; Observatoire des pratiques policières de Toulouse, *Toulouse : un dispositif de maintien de l'ordre disproportionné et dangereux pour les libertés publiques. Mai 2017 – mars 2019*, p. 108.

26. Voir notamment Legal team de la LDH de Montpellier, *Rapport d'observation sur les pratiques du maintien de l'ordre. Mouvement social des "gilets jaunes" Montpellier. 7 septembre 2019* ; Observatoire des pratiques policières de Toulouse, *Toulouse : un dispositif de maintien de l'ordre disproportionné et dangereux pour les libertés publiques. Mai 2017 – mars 2019*, p. 108.

27. *Le Parisien*, « Manifestations : les policiers priés de mieux s'identifier », 8 janvier 2020.

28. Voir notamment Observatoire des pratiques policières de Toulouse, *Toulouse : un dispositif de maintien de l'ordre disproportionné et dangereux pour les libertés publiques. Mai 2017 – mars 2019*, pp. 44, 60.

29. Défenseur des droits, décision n°2019-299 du 10 décembre 2019.

*pas où sont les hommes à un moment donné* ». Pour le policier, « *cela montre un dysfonctionnement et montre peut-être que la salle de commandement ne sait pas vraiment ce qui se passe sur le terrain, qui est là ou pas* ».

Les difficultés d'identification des policiers sont admises par l'IGPN elle-même<sup>30</sup>. Ainsi, à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes, la directrice de l'IGPN a indiqué que dans une majorité de cas dont ils avaient été saisis, ils n'avaient pas pu identifier les policiers<sup>31</sup>. En revanche, la situation semble différente chez les gendarmes. Rencontré par l'ACAT, l'ancien directeur de l'IGGN explique au contraire que l'identification des gendarmes est plus facile dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre par rapport à d'autres opérations menées, en raison d'une organisation selon une logique hiérarchique qui permet en principe de savoir quelle unité était présente et avec quels effectifs. L'ancien directeur de cette inspection a toutefois admis que la tâche pouvait être plus ardue pour les tirs de grenades lacrymogènes lorsqu'elles sont très utilisées.

Interrogé par un député, le ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner, indiquait en mai 2019 que lors des manifestations des mois précédents, « *l'intensité inédite des violences commises à l'encontre des forces de l'ordre* » avait conduit certaines de ces dernières à revêtir des matériels individuels de protection qui pouvaient masquer les numéros d'identification. Le ministre précisait également que « *cette absence de visibilité parfois constatée ne [constituait] cependant pas un obstacle aux enquêtes administratives ou judiciaires conduites à l'encontre des agents des forces de l'ordre qui auraient commis des fautes déontologiques ou des infractions pénales*<sup>32</sup> ». Cette impossibilité de porter le RIO a été relativisée par des policiers que l'ACAT a rencontrés.

Par ailleurs, pour ce qui est des enquêtes, l'affirmation de Christophe Castaner est également erronée. En effet, l'identification ou non des agents a des conséquences directes sur la procédure judiciaire. Dans de nombreuses affaires, les plaintes ont été classées sans suite faute d'avoir permis d'identifier l'auteur des faits reprochés. Ainsi fut-ce le cas de John David, intérimaire belge de la société ArcelorMittal, qui, lors d'une manifestation à Strasbourg le 6 février 2013, perdait l'usage d'un œil vraisemblablement à la suite d'un tir de lanceur de balles de défense. L'enquête n'ayant pas permis d'identifier l'auteur de ce tir, l'affaire a été classée sans suite. De même, concernant Joan Celsis, étudiant de 25 ans, lui aussi atteint à l'œil par un tir de lanceur de balles de défense en mars 2009. Le juge d'instruction, puis la chambre d'instruction de la cour d'appel de Toulouse ont prononcé un non-lieu dans cette affaire, en raison notamment de l'impossibilité d'identifier l'auteur du tir<sup>33</sup>. Plus récemment, la plainte de Lilian Diéssé, 15 ans, blessé par un tir de LBD au visage à Strasbourg le 12 janvier 2019, a été classée sans suite par le parquet de Strasbourg, faute d'avoir pu identifier le policier à l'origine du tir<sup>34</sup>. Antoine Boudinet, dont la main a été arrachée par une grenade GLI-F4 à Bordeaux le 8 décembre 2018, a également vu sa plainte classée sans suite par le parquet de Bordeaux, là encore l'agent à l'origine du tir n'avait pas pu être identifié. Une décision toutefois infirmée par le parquet général<sup>35</sup>.

Dans un arrêt du 11 juillet 2017 rendu dans l'affaire de Maud Carretta, blessée à l'œil en 2007, la Cour de cassation a toutefois estimé que même lorsqu'on ne peut pas identifier le tireur, il est possible de retenir une responsabilité pénale solidaire de tous ceux qui ont participé à « l'action violente », y compris lorsqu'il s'agit de policiers<sup>36</sup>, sur le fondement de l'article 121-3 du code pénal.

En application de la jurisprudence de la CEDH, les autorités sont davantage tenues à une obligation de moyens que de résultat dans le cadre des enquêtes pour usage excessif de la force. Pour autant, en cas de dissimulation des visages des forces de l'ordre dans le cadre de leurs missions, l'autorité judiciaire est tenue, en application de la jurisprudence de la CEDH, de mener une enquête permettant l'identification des policiers en cause. Par ailleurs, dans de telles circonstances, bien que masqués, les policiers doivent malgré tout être porteurs de signes distinctifs (par exemple, un nombre ou une lettre) afin de pouvoir être identifiés par d'autres moyens en cas d'enquête<sup>37</sup>. Dans l'affaire des violences intervenues dans le restaurant Burger King à Paris le 1<sup>er</sup> décembre 2018, en marge d'une manifestation des Gilets jaunes, il ressort des informations parues dans la presse que l'enquête menée par l'IGPN n'a pas permis d'identifier les agents en cause, en raison de ce qui pourrait apparaître comme un manque de diligence. Le journal *Le Monde* explique ainsi : « *Les deux officiers entendus – le capitaine présent et un commandant divisionnaire resté à l'extérieur du restaurant – assurent qu'ils sont dans l'incapacité de différencier leurs propres hommes sous l'uniforme. Tout comme le commissaire de police censé encadrer ce jour-là la CRS 43. Sur les images de vidéosurveillance, on distingue pourtant plusieurs fonctionnaires avec la visière relevée, et d'autres détails, comme des armements et des dossards distinctifs*<sup>38</sup>. » De même, dans l'enquête concernant le décès de Zineb Redouane à Marseille

30. *Libération*, « "On ne dit pas circulez, il n'y a rien à voir" : entretien musclé avec les dirigeants de l'IGPN », 4 août 2019.

31. *Le Parisien*, « La cheffe de l'IGPN "réfute totalement le terme de violences policières" sur les gilets jaunes », 13 juin 2019.

32. Réponse de C. Castaner, ministre de l'Intérieur, à une question écrite du député S. Leclerc le 21 mai 2019.

33. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

34. *Le Monde*, « La plainte d'un adolescent blessé par un tir de LBD à Strasbourg classée sans suite », 6 novembre 2019.

35. *Sud Ouest*, « Main arrachée pendant les gilets jaunes : le parquet général de Bordeaux relance l'affaire », 28 octobre 2019.

36. CCASS, 11 juillet 2017, n°A 16-84.405 F-D.

37. CEDH, *Anzhelo Georgiev et autres contre Bulgarie*, n°51284/09, 30 septembre 2014, §73.

38. *Le Monde*, « "Gilets jaunes" : un an après les brutalités commises par la police dans un Burger King, les ambivalences de l'IGPN », 26 novembre 2019.

le 2 décembre 2018, des informations publiées dans la presse indiquent que l'agent des forces de l'ordre n'avait pas pu être identifié et que le commandant de la CRS en cause aurait refusé de transmettre le lanceur utilisé pour la grenade à l'IGPN, alors en charge de l'enquête<sup>39</sup>.

Les autorités ne doivent tolérer aucun refus manifeste des autorités hiérarchiques d'apporter aux autorités judiciaires compétentes la coopération nécessaire à l'identification des policiers ou gendarmes en cause. En effet, pour la CEDH, l'impossibilité d'identifier des forces de l'ordre présumées coupables d'actes contraires à la Convention revient à violer celle-ci<sup>40</sup>.

Les opérations de maintien de l'ordre entraînent l'engagement de nombreux agents, qu'ils soient issus de la police ou de la gendarmerie, de forces spécialisées ou non. La multiplicité des équipes engagées ne saurait justifier une confusion dans les chaînes de commandement ni même permettre aux policiers et gendarmes de ne pas rendre de comptes en cas d'usage illégitime de la force.

### Identification de l'arme en cause et des modalités de son utilisation

Dans un rapport conjoint, les rapporteurs spéciaux des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements recommandent que l'équipement fourni à chaque agent dans le cadre d'une opération, y compris les véhicules, les armes à feu et les munitions, soit consigné avec précision dans un système de conservation des données ou un registre<sup>41</sup>. Il incombe par ailleurs aux autorités de justifier des modalités d'utilisation des armes<sup>42</sup>.

En France, les modalités de recensement de l'utilisation des armes diffèrent entre la police et la gendarmerie. Chez la première force, les agents doivent renseigner tout usage d'une arme, et ce quelle que soit l'arme en précisant les conditions et le contexte de cet usage. En revanche, les gendarmes recensent les « situations opérationnelles », ce qui induit qu'une même situation peut regrouper les tirs de plusieurs gendarmes<sup>43</sup>.

Dans les faits, et notamment faute de transparence suffisante en la matière, les personnes blessées à l'occasion d'opérations de police peuvent également rencontrer des difficultés pour identifier l'arme à l'origine de leurs blessures. Pierre Douillard-Lefevre, blessé en 2007 à l'œil par un tir de LBD alors que l'arme était en cours d'expérimentation, explique ainsi la difficile prise en charge médicale, mais aussi l'accès à la justice alors que l'arme qui l'a blessé n'était pas encore connue. L'avocat Étienne Noël a obtenu plusieurs condamnations de l'État devant les tribunaux administratifs pour des blessures par LBD et Flashball. Il explique à l'ACAT le travail qui a dû être déployé dans plusieurs affaires pour identifier l'origine de blessures et notamment dans celle de Clément Alexandre, blessé à Paris en 2009 à l'occasion de la fête de la musique. Sans espoir de pouvoir obtenir gain de cause devant le juge pénal, une requête a été introduite auprès du tribunal administratif avec des photographies, des attestations, des éléments médicaux, le compte-rendu opératoire, etc. de façon à obtenir une expertise médicale et balistique. « *C'est à partir de ça qu'on a eu un rapport qui nous a démontré de manière quasiment certaine que c'était un projectile de Flashball Superpro®* », explique l'avocat, à une époque où les dangers de cette arme étaient moins connus.

## DIFFICULTÉS À PROUVER LES FAITS

Les victimes de violences policières illégitimes sont très souvent confrontées à une autre difficulté lorsqu'il s'agit de prouver les faits qu'elles rapportent : l'absence d'éléments matériels de preuve. Celle-ci fait régulièrement obstacle aux poursuites et les plaintes sont alors généralement classées sans suite. Cette difficulté d'apporter la preuve des faits allégués relève de plusieurs facteurs. Certains, très graves, sont le fait des forces de sécurité (disparition de preuves, réécriture des faits, déclarations mensongères, etc.). D'autres sont davantage le fait de l'autorité judiciaire (surcroît de crédibilité accordée à la parole policière, refus de réaliser certains actes d'enquête, etc.). Des facteurs que l'ACAT a eu l'occasion de préciser dans un précédent rapport<sup>44</sup>.

Tout d'abord, les forces de l'ordre sont naturellement dotées d'une présomption de crédibilité par les enquêteurs et par les juges, tout autant que par l'opinion publique. Les déclarations des policiers ont généralement

39. *Mediapart*, « Mort de Zineb Redouane : les enquêteurs se sont montrés peu curieux », 26 juillet 2019.

40. CEDH, *Cesaro contre Italie*, n°6884/11, 7 avril 2015, §215 à 217.

41. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §65.

42. CEDH, *Abdullah Yasa et autres contre Turquie*, n°44827/08, 16 octobre 2013.

43. Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, *Mission relative au cadre légal de l'usage des armes par les forces de sécurité*, novembre 2016, p. 33.

44. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

**RECOMMANDATION**

L'ACAT demande que les autorités françaises publient chaque année le nombre d'utilisations de chaque type d'arme équipant les forces de l'ordre.

une valeur bien supérieure à celle des simples citoyens. Pourtant, selon la loi – hormis les procès-verbaux de police ou les contraventions qui font foi jusqu'à preuve du contraire<sup>45</sup> et dans certains domaines dont la liste est fixée par la loi<sup>46</sup> –, les déclarations de policiers n'ont pas de valeur supérieure aux autres témoignages et valent à titre de « simple renseignement<sup>47</sup> ». Or, dans les faits, les services d'enquêtes et les magistrats se fondent souvent sur les déclarations des policiers, auxquelles ils accordent plus facilement le bénéfice du doute<sup>48</sup>. La crédibilité du plaignant baisse plus encore s'il a déjà eu affaire à la police ou si les violences sont intervenues alors qu'il était interpellé. L'avocate Chloé Chalot confie ainsi à l'ACAT : « *On voit que le passage à l'acte arrive souvent au moment de l'interpellation. On doit donc d'abord se défaire de l'étiquette d'auteurs de violences avant d'être admis en qualité de victime donc c'est certain que c'est une double étape pour les victimes de violences policières qui sont encore moins reconnues comme victimes car au départ ce sont des auteurs, ou du moins qualifiés et appréhendés comme tel.* »

*« La police est une institution qui a mille moyens en sa possession pour altérer la vérité. Les policiers ont la compétence technique des dossiers (...). Ils s'estiment seuls aptes à juger de la violence nécessaire. Les violences sont le fait le plus grave dans l'éventail des fautes, mais c'est celui qui se livre le plus facilement à la réécriture en l'absence de témoin. »*

FABIEN JOBARD, SOCIOLOGUE<sup>49</sup>

Par ailleurs, en 2014, le Défenseur des droits indiquait être « *régulièrement saisi par des réclamants qui contestent le contenu d'écrits rédigés par des agents des forces de sécurité publique (procès-verbaux, rapports, écrits pénitentiaires, etc.)* » et avoir constaté plusieurs manquements à la déontologie dans les écrits des forces de l'ordre. « *Les cas qui ont été traités montrent que l'absence de fidélité des propos dans les écrits peut relever de différents cas : divergences importantes entre les agents, omission dans la précision de certains éléments, mensonges sur les circonstances de l'intervention<sup>50</sup>...* ». À nouveau, lors de son audition devant la commission d'enquête parlementaire sur les missions et les modalités du maintien de l'ordre en 2015, le Défenseur des droits s'inquiétait d'un « *problème récurrent d'absence de rigueur dans la rédaction de compte-rendu en procédure dès qu'il y a utilisation de la force* ». « *Ce manque de rigueur peut conduire, notamment dans le cas de manifestations où les protagonistes sont nombreux, à l'impossibilité d'établir qui est l'auteur d'un tir<sup>51</sup>.* »

Dans plusieurs affaires examinées, l'ACAT a pu constater que des agents n'ont parfois pas hésité à mentir pour justifier d'une situation de légitime défense. Dans l'affaire concernant Geoffrey Tidjani, victime d'un tir de lanceur de balles de défense en 2010, le Défenseur des droits pointait plusieurs fausses déclarations du fonctionnaire de police mis en cause : « *Le gardien de la paix J.-Y. C. a affirmé par procès-verbal, à deux reprises, (...) un fait qui s'est avéré inexact.* » Dans cette affaire, le gardien de la paix avait expliqué, dans le procès-verbal rédigé juste après les faits, avoir fait face à une « pluie de projectiles » et avoir utilisé son Flashball contre Geoffrey Tidjani, qui lui avait lancé une pierre et s'appêtait à lui en jeter une autre. Le tir s'inscrivait alors, selon le fonctionnaire de police, dans le cadre d'une riposte au titre de la légitime défense. Pourtant, des images filmées par des témoins montrent une tout autre scène : Geoffrey Tidjani, non pas en train de lancer des projectiles, mais poussant une poubelle. « *Vous écrivez quelque chose, vous dites*

45. Article 537 du code de procédure pénale.

46. Pour plus de précisions voir l'article d'Anne-Laure Maduraud, « Sur les PV, l'outrage. Les procès-verbaux de police sont-ils parole d'évangile ? » in *Délibérée* 2019/1 n°6.

47. Article 430 du code de procédure pénale.

48. Amnesty International, *France, des policiers au-dessus des lois*, avril 2009, p. 22 ; C. Moreau de Bellaing, « Violences illégitimes et publicité de l'action policière » in *Politix* 3/2009 (n° 87), pp. 119-141.

49. *Médiapart*, « Les policiers sont sanctionnés... rarement pour des violences », 8 juin 2012.

50. Défenseur des droits, *La fidélité des propos dans les écrits des forces de l'ordre*, 9 octobre 2014.

51. Commission d'enquête sur les missions et les modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, audition de Jacques Toubon, 16 avril 2015 ; voir également Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 351.

*autre chose, et on voit encore autre chose* », s'exclamait le procureur de la République lors de l'audience. « *L'impression que ça donne, c'est que vous tirez dans des conditions discutables et vous semblez rédiger un procès-verbal qui vient justifier votre usage de cette arme. Ce que vous écrivez, c'est parfaitement faux. Sans ces vidéos, nous étions peut-être au bord d'une erreur judiciaire.* » Les procès-verbaux font foi, ajoutait le procureur, « *c'est sur leur base que les tribunaux condamnent* ». « *Ce n'est pas la première fois en un an que je m'inquiète de la façon dont certains policiers se servent de PV d'interpellation pour travestir la réalité* », poursuivait-il. De son côté, le juge a reconnu que « *la vidéo citoyenne s'oppose au monopole de la parole de la police et offre une image radicalement opposée à celle [des policiers]<sup>52</sup>.* » Le policier a été reconnu coupable de violences volontaires aggravées et de faux et usage de faux. Il a été condamné à un an de prison avec sursis, deux ans d'interdiction de port d'arme et un an d'interdiction d'exercer. Dans l'affaire Samir Ait Amara, lui aussi victime d'un tir de Flashball en mai 2009, la CNDS estimait mensongères les informations mentionnées dans le procès-verbal de police, selon lesquelles les policiers auraient été la cible de jets de cailloux avant de riposter par un tir de lanceur de balles de défense, invoquant ainsi la légitime défense. Après enquête, la CNDS découvrait en réalité que les jets de pierre avaient eu lieu après le tir de Flashball et ne pouvaient en aucun cas justifier une situation de légitime défense. « *Au regard des informations mensongères contenues dans le procès-verbal de saisine (...) et des poursuites pénales susceptibles d'être engagées contre [Samir Ait Amara] sur la base de ce procès-verbal, la Commission estime qu'il existe de forts soupçons laissant supposer que l'infraction de faux et usage de faux (...) a été commise<sup>53</sup>.* »

Dans l'affaire de Maud Carretta, blessée à l'œil par une grenade de désencerclement à Grenoble en mai 2007, le commissaire de police chargé de donner des ordres de dispersion avant tout usage de la force a faussement indiqué dans le procès-verbal qu'il était porteur d'un signe distinctif, comme le prévoit la loi pour procéder aux sommations<sup>54</sup>.

Ces pratiques sont d'autant plus préjudiciables aux victimes dans les affaires mettant en cause un usage abusif de la force quand il n'y a aucun autre témoin que les agents présents au moment des faits. À la différence d'autres opérations, celles de maintien de l'ordre ont l'avantage de se dérouler en général en présence de public. Dans ce cadre, la vidéo joue un rôle primordial.

## DE LA NÉCESSITÉ D'ORGANISMES DE CONTRÔLE INDÉPENDANTS

Des enquêtes effectives, capables d'identifier et de sanctionner les personnes responsables de mauvais traitements, sont indispensables pour donner un sens pratique à la prohibition de la torture et des traitements inhumains ou dégradants. Selon la CEDH, « *s'il n'en allait pas ainsi (...), il serait possible dans certains cas à des agents de l'État de fouler au pied, en jouissant d'une quasi-impunité, les droits des personnes soumises à leur contrôle<sup>55</sup>* ». Or, dans le cas d'affaires mettant en cause la police ou la gendarmerie, les enquêtes sont réalisées par l'une des parties et peinent à être impartiales et effectives comme l'a déjà démontré l'ACAT, qui plaide donc pour la création d'un organe d'enquête indépendant à même de répondre aux exigences d'impartialité, d'effectivité et de célérité imposées par le droit international. Il s'agit également d'une demande portée par le CPT qui encourage lui aussi vivement la création d'organes d'enquête entièrement indépendants, qui pourraient être saisis directement par tout individu<sup>56</sup>. Des organes de ce type existent dans d'autres pays. Selon l'ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « *la création de mécanismes indépendants de plainte contre la police, tels qu'il en existe au Royaume-Uni, en Irlande et au Danemark, pourrait être l'une des solutions à ce problème<sup>57</sup>* ». Au Québec également, il existe un commissaire à la déontologie et un comité de déontologie policière, sorte de tribunal indépendant chargé des enquêtes sur la police.

52. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

53. CNDS, décision 2009-135.

54. TGI de Lyon, jugement du 10 décembre 2018.

55. CEDH, *El Masri contre l'ex-République yougoslave de Macédoine*, 13 décembre 2012, §182.

56. Conseil de l'Europe, *14<sup>e</sup> rapport général d'activités du CPT, du 1<sup>er</sup> août 2003 au 31 juillet 2004*, §37.

57. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « *Les violences policières, une menace grave pour l'État de droit* », 25 février 2014.

**RECOMMANDATION**

L'ACAT recommande que soit créé en France un organe entièrement indépendant, chargé d'enquêter sur les faits commis par des agents de police et de gendarmerie.

En **Irlande du Nord**, il existe deux grandes instances qui contrôlent le travail de la police. Le *Policing Board of Northern Ireland* est composé de 19 personnes (10 personnalités politiques et 9 indépendants) et a un droit de regard sur les actions menées par les forces de l'ordre. S'il ne s'agit pas de dire aux autorités policières comment faire leur travail, le *Policing Board* a un droit de regard sur les conséquences opérationnelles des opérations de police, notamment par le biais de réunions publiques mensuelles. Parallèlement, l'*Ombudsman* est une institution chargée de traiter l'ensemble des plaintes et réclamations relatives aux fautes professionnelles de la police : comportement inapproprié d'un agent, enquête jugée mal menée, violences, pratiques discriminatoires, etc. Tous les usages de la force doivent être rapportés à l'*Ombudsman*. Tous les décès intervenant dans un lieu de privation de liberté, ainsi que les blessures graves ou les décès survenus à la suite d'un accident de la circulation impliquant des policiers, font l'objet d'une enquête par les services de l'*Ombudsman*. L'ouverture de ce bureau en 2000 a marqué un tournant dans le domaine des plaintes contre la police en Irlande du Nord, par l'introduction d'un système de surveillance indépendant, impartial et civil du maintien de l'ordre. En effet, aucun membre de l'*Ombudsman* ne peut être également salarié de la police nationale<sup>58</sup>.

Au **Pays de Galles** et en **Angleterre**, l'*Independent Office for Public Conduct* (IOPC) a remplacé l'*Independent Police Complaints Commission* en janvier 2018. Cet organe est composé de membres indépendants. Le directeur général ainsi que l'équipe à la tête de l'institution n'ont pas le droit d'avoir déjà occupé un poste au sein de la police, tandis que les membres du conseil exécutif viennent d'horizons variés tels que la finance, le marketing ou encore d'organisations non gouvernementales. Bien que la majorité des plaintes soient traitées par la police elle-même, les plaintes relatives aux incidents sérieux, tels que les allégations relatives à des usages excessifs de la force, doivent obligatoirement être renvoyées à l'*Independent Office for Police Conduct*<sup>59</sup>. Celui-ci dispose ainsi de larges pouvoirs d'investigation, lui permettant notamment d'auditionner des témoins, d'obtenir divers documents tels que des enregistrements téléphoniques ou encore de recourir à des experts. Lorsqu'il considère l'enquête terminée, l'*Independent Office for Public Conduct* établit un rapport comportant ses conclusions. Si une mauvaise conduite est reconnue, c'est au sein même du service que les sanctions éventuelles sont établies, avec un panel composé d'au moins un avocat. S'il s'agit d'un cas plus grave, le rapport est aussi envoyé au *Crown Prosecution Service*, l'équivalent d'un procureur, qui décidera de potentielles poursuites judiciaires<sup>60</sup>. En outre, l'IOPC publie des documents intitulés « *learning the lessons* » en collaboration avec d'autres institutions sur le traitement des plaintes. Cela contribue à un objectif de transparence et permet d'informer de manière pratique et concrète les policiers.

Au **Québec**, deux instances sont responsables du traitement des plaintes formées contre les policiers. Le Commissaire à la déontologie policière est chargé de constituer un dossier initial et décide ensuite de l'acheminer en conciliation, de décréter une enquête ou de clore le dossier. Il décide également de transmettre au Comité à la déontologie policière, par voie de citation, les dossiers pour lesquels il estime qu'un policier doit répondre devant lui des manquements ou des omissions qui lui sont reprochés. Le Comité a donc pour mission principale d'entendre les plaintes qui sont déposées par le Commissaire concernant la conduite d'un policier. Celui-ci décide si le policier a commis un acte dérogatoire au code de la déontologie et impose une sanction. Il tient une audience publique et rend une décision écrite et motivée. Il siège généralement dans les palais de justice. Il est également compétent pour traiter des recours formés contre les décisions du Commissaire à la déontologie policière. Le Comité peut alors confirmer ou renverser la décision du Commissaire.

Au **Danemark**, l'Autorité indépendante de plainte contre la police (*Den Uafhængige Politiklagemyndighed*) est une autorité indépendante chargée de contrôler le travail de la police. Son équipe de direction est composée d'un juge de la Cour Suprême, d'un avocat, d'un professeur et de deux représentants du grand public, qui sont nommés

58. *Police Ombudsman for Northern Ireland*, FAQs.

59. *Independent Office for Police Conduct*, « Frequently asked questions about complaints », février 2020.

60. *Independent Office for Police Conduct*, « A guide to IOPC independent investigations ».

par le ministère de la Justice pour quatre ans. Ils sont assistés d'une équipe composée de nombreux enquêteurs, principalement recrutés au sein de la police et ayant un profil expérimenté<sup>61</sup>. Lorsqu'une personne se trouve lésée par le comportement d'un policier, elle peut se plaindre directement auprès du service de police ou auprès de l'autorité. Dans ce cas, l'autorité doit envoyer la plainte à la police pour tenter de trouver une solution au niveau local. La résolution du différend au niveau local nécessite l'accord du requérant. Si le problème n'est pas réglé de cette manière, le requérant est invité à un rendez-vous avec la *Den Uafhængige Politiklagemyndighed* pour ajouter des détails à la plainte. L'autorité mène ensuite des investigations et décide des suites à donner à la plainte. Les décisions de la *Den Uafhængige Politiklagemyndighed* sont définitives et ne peuvent pas être contestées.

## DIFFICULTÉS POUR OBTENIR JUSTICE

Outre les difficultés liées à la conduite d'enquêtes impliquant des policiers ou des gendarmes, l'accès à la justice des victimes de violences illégitimes est également difficile à plusieurs égards.

### ENTRE LA POLICE ET LA JUSTICE, UNE FRONTIÈRE NATURELLEMENT POREUSE

La position de la justice vis-à-vis de la police n'est pas simple, car l'une et l'autre de ces institutions ont des liens quotidiens dans le cadre de leurs missions. L'ambiguïté résultant ainsi de la relation entre police et justice est une clé de compréhension importante lorsqu'il s'agit d'examiner le contrôle de l'autorité judiciaire effectué sur les accusations de violences policières. Une partie du quotidien judiciaire est fait de contacts avec les policiers et vice versa. Tout le travail d'un juge pénal est fondé sur la confiance qu'il porte dans le travail de la police. *« On entend souvent que la justice n'est pas assez sévère avec les policiers, mais je crois surtout que, lors de l'enquête, ce sont les enquêteurs, c'est-à-dire les policiers, qui ne travaillent pas aussi vite ou à fond que d'habitude quand c'est pour une procédure impliquant l'un des leurs, »* témoigne ainsi un magistrat<sup>62</sup>. *C'est une réalité. »*

Les relations entre forces de l'ordre et magistrature ne sont par ailleurs pas toujours simples. Le juge est parfois considéré comme trop laxiste par la police (*« on arrête les délinquants, ils les relâchent »*). Or, comme le rappelle Fabien Jobard, *« la justice dépend d'une coopération excellente avec la police pour mener ses affaires pénales à bien »*<sup>63</sup>. Certains magistrats auront alors sans doute intégré que les policiers sont critiques envers eux et pourront se montrer réticents à les mettre en cause dans des poursuites pour violences. L'idée est par ailleurs ancrée que les policiers font un travail difficile, avec lequel il faudrait être indulgent lorsqu'un « dérapage » se produit. Ces divers éléments conduisent indéniablement à une différence de traitement, par la justice, entre victimes « classiques » et victimes de la police. À cet égard, la circulaire du ministère de la Justice relative à la lutte contre les infractions commises à l'occasion des manifestations et d'autres mouvements collectifs de septembre 2016 est éloquente. Celle-ci précise que *« les faits commis au préjudice de personnes depositaires de l'autorité publique portent profondément atteinte aux valeurs de la République. Ils justifient qu'une attention particulière soit portée à ce type d'agissements et que les parquets fassent preuve à ce sujet d'une grande fermeté. »* Une telle fermeté n'est toutefois pas demandée à l'encontre de forces de l'ordre se rendant coupable d'un usage excessif de la force dans cette même circulaire. *« Lorsque ces faits revêtent une qualification pénale, vous veillerez à mettre en œuvre une politique de saisine des services d'enquête adaptée en fonction de la qualité de la personne mise en cause, de la nature, de la gravité et de la sensibilité des faits dénoncés »*, se contente-t-elle d'indiquer<sup>64</sup>. Pour l'ACAT, les cas de violences illégitimes sont au contraire une atteinte grave à l'État de droit et appellent des sanctions exemplaires.

61. Comité P, *Benchmark européen sur la surveillance de la police*, janvier 2020, p. 25.

62. *La Croix*, « Violences policières et gilets jaunes, pourquoi 54 enquêtes classées sans suite », 8 novembre 2019.

63. F. Jobard, « Police et usage de la force » in *Dictionnaire de criminologie en ligne*, 31 janvier 2011.

64. Circulaire du ministère de la Justice du 20 septembre 2016 relative à la lutte contre les infractions commises à l'occasion des manifestations et autres mouvements collectifs.

## USAGE ABUSIF DE LA NOTION DE LÉGITIME DÉFENSE

La notion de légitime défense est presque devenue banale. Elle répond pourtant à un cadre juridique précis (voir annexes juridiques, pp. 169-170) et suppose plusieurs conditions cumulatives. Elle doit servir à arrêter ou à empêcher une agression. Elle est donc concomitante au danger : une riposte qui intervient après l'agression ne peut être qualifiée de légitime défense. Elle doit également être proportionnée à la gravité de l'agression : elle ne permet pas de répondre à un jet de cailloux par une arme à feu.

La légitime défense est souvent avancée par les autorités et plaidée par les policiers et les gendarmes pour justifier l'usage de la force. Elle semble d'ailleurs aller parfaitement de soi pour une partie de la classe politique et de l'opinion publique comme l'expliquait déjà l'ACAT en 2016<sup>65</sup>, et ce de manière parfois abusive ou mensongère.

Par ailleurs, cet argument de la légitime défense est aussi utilisé même quand les personnes ne participaient pas à la manifestation lorsqu'elles ont été blessées et ne commettaient aucune infraction. L'avocate Chloé Chalot, qui a accompagné plusieurs personnes blessées à l'occasion de manifestations des Gilets jaunes, explique ainsi à l'ACAT : « *Ce que j'identifie comme le discours de l'IGPN, c'est "pauvre manifestant qui avez déposé plainte, vous êtes des victimes collatérales de la pression qu'ont subie les policiers, de telle sorte qu'ils n'ont pas été en mesure de tirer dans de bonnes conditions". C'est l'impression générale que j'ai : "Vous n'auriez jamais dû être blessé et la façon dont vous avez été blessé ce n'est pas le cadre légal. Néanmoins, vous ne vous rendez pas compte de la difficulté de la situation pour les forces de l'ordre, vous ne vous rendez pas compte à quel point la ville était à feu et à sang et la tension des policiers."* » De même, les avocats William Bourdon et Vincent Brengarth ont fait part à l'ACAT d'un « *sentiment assez désagréable sur les entretiens* » menés par l'IGPN, d'un « *partialisme* », « *des questions très orientées* » et d'enquêteurs de l'IGPN qui chercheraient à exonérer les policiers de toute responsabilité.

## LENTEUR DES PROCÉDURES

Comme le rappelle la jurisprudence de la CEDH, « *pour qu'une enquête soit effective et permette d'identifier et de poursuivre les responsables, elle doit être entamée et menée avec célérité*<sup>66</sup> ». Or, ce principe ne semble pas s'appliquer aux affaires de violences policières.

La durée excessive des procédures pénales, dans le cadre d'affaires de violences policières, a été dénoncée à plusieurs reprises. Il n'existe toutefois pas de données statistiques précises permettant de connaître la durée moyenne de ces affaires ni de la comparer à celle d'autres affaires pénales. Cependant, à l'occasion d'un précédent rapport<sup>67</sup>, des magistrats ont confirmé les constats de l'ACAT à ce sujet, estimant que les délais de règlement sont généralement plus longs dans le cas d'affaires mettant en cause les forces de l'ordre. Plusieurs facteurs peuvent y concourir selon eux. D'une part, sont examinées en priorité les affaires dans lesquelles la personne poursuivie est placée en détention provisoire, ce qui n'est presque jamais le cas concernant des policiers. D'autre part, les juges d'instruction considéreraient souvent comme non prioritaires les affaires dont ils sont saisis par une constitution de partie civile après un classement sans suite du parquet. Les délais d'instruction sont alors fortement augmentés.

Plusieurs affaires examinées par l'ACAT se sont ainsi avérées très longues. Cette lenteur des procédures est lourde de conséquences, et ce dès les prémices de l'enquête. Ainsi, les vidéos de surveillance, qu'elles soient municipales ou des forces de l'ordre, ne sont pas conservées et peuvent donc avoir été effacées au moment où les premiers actes d'enquête sont lancés. L'avocat Arié Alimi donne l'exemple d'un de ses dossiers dans lesquels l'IGPN n'a contacté la victime que huit mois après les faits dénoncés, laissant peu d'espoir quant à la possibilité d'exploiter les caméras de surveillance<sup>68</sup>.

65. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

66. CEDH, *Cesaro contre Italie*, n°6884/11, 7 avril 2015, §205.

67. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

68. *La Croix*, « Violences policières et gilets jaunes, pourquoi 54 enquêtes classées sans suite », 8 novembre 2019.

## DE RARES ET FAIBLES PEINES PRONONCÉES

Les magistrats rencontrés par l'ACAT<sup>69</sup> estiment que les plaintes pour violences policières sont davantage classées sans suite que d'autres types d'infractions ; un constat également fait par l'ACAT dans les affaires qu'elle a examinées<sup>70</sup>. Nombreuses sont les victimes à avoir dû se constituer partie civile après que le procureur de la République a classé leur plainte sans suite.

Le comité des Nations unies contre la torture s'est inquiété de ce dispositif de l'opportunité des poursuites, qui laisse au procureur de la République la discrétion de ne pas poursuivre des auteurs de torture et de mauvais traitements ni même d'ordonner une enquête<sup>71</sup>. Estimant pour leur part que le principe de l'opportunité des poursuites « *présente toutes les garanties nécessaires à une justice de qualité* », les autorités françaises ont refusé de le remettre en cause. Selon elles, « *ce principe n'entrave pas le droit des victimes d'agir en justice* », dans la mesure où elles peuvent déposer un recours contre les décisions de classement sans suite ou déclencher elles-mêmes les poursuites en se constituant partie civile. Pour autant, certains tribunaux imposent une obligation de consignation – c'est-à-dire le versement d'une somme fixée en fonction des ressources du plaignant – aux victimes pour qu'elles puissent se constituer partie civile, ce qui peut constituer un obstacle supplémentaire.

Cette situation a été observée à plusieurs reprises dans le cadre des affaires liées aux manifestations des Gilets jaunes. Se constituer partie civile nécessite donc, pour les victimes et leurs familles, des ressources économiques et culturelles qui ne sont pas accessibles à tous et peuvent représenter un obstacle insurmontable pour de nombreuses personnes.

Par ailleurs, les affaires mettant en cause un usage illégal de la force aboutissent, semble-t-il, rarement à des condamnations. Cela a notamment été regretté par le CAT dans ses dernières observations finales aux autorités françaises en 2016, le comité se déclarant préoccupé par « *des informations faisant état d'un nombre important de non-lieux et de classements sans suite, de sanctions administratives peu sévères ou non proportionnelles à la gravité des faits et du peu de sanctions judiciaires prononcées contre les fonctionnaires de police et de gendarmerie*<sup>72</sup> ».

En effet, lorsque des violences policières sont prouvées et que la responsabilité des agents est démontrée, la sanction prononcée devrait être proportionnée à la gravité des faits. Pourtant, le constat est sans appel : victimes, avocats, magistrats et associations entendus estiment que les condamnations sont rarement proportionnées à la gravité des faits lorsqu'il s'agit de violences policières. Il existe, de ce point de vue, une nette différence de traitement entre les policiers poursuivis pour violences et les autres justiciables. Dans les différentes affaires examinées par l'ACAT, lorsque des condamnations sont prononcées, elles excèdent rarement l'emprisonnement avec sursis, même lorsque la faute constatée a entraîné le décès ou l'infirmité permanente de la victime. Rares sont les cas où les condamnations sont par ailleurs inscrites au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou sont accompagnées d'interdiction d'exercer<sup>73</sup>. Pourtant, le fait d'être policier étant une charge, cela devrait au contraire entraîner de plus lourdes responsabilités pénales.

Enfin, il n'existe pas d'informations claires sur les sanctions administratives prononcées à l'encontre d'agents reconnus coupables d'usage illégitime de la force, pas plus que sur le nombre d'agents qui seraient suspendus de leurs fonctions dans l'attente de l'enquête. Il s'agit pourtant d'une recommandation de l'ONU, selon qui les agents faisant l'objet d'une enquête, qu'elle soit externe ou interne, ne devraient pas être envoyés sur le terrain pendant celle-ci et avant qu'ils n'aient été blanchis<sup>74</sup>. De la même manière, pour la CEDH, cet impératif de justice impose également que les agents de l'État accusés d'être impliqués dans des mauvais traitements soient suspendus de leurs fonctions le temps de l'instruction ou dans l'attente d'un procès et qu'ils soient démis en cas de condamnation<sup>75</sup>.

Pour le sociologue Sebastian Roché, « *pour une force qui se dit extrêmement contrôlée (parce que les policiers se comparent au reste des fonctionnaires, notamment aux enseignants mais faut-il rappeler qu'ils ne sont pas armés ?), ce qu'on voit, c'est plutôt qu'elle est faiblement contrôlée et que l'impartialité n'est pas totale lorsqu'il s'agit de violences contre les citoyens* ». Il évoque également cet enjeu de transparence en matière de sanctions administratives, précisant que « *même quand certaines initiatives sont prises, elles ne sont pas connues* »

69. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

70. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

71. Nations unies, *Observations finales n°31 du Comité contre la torture, sur les quatrième à sixième rapports périodiques de la France*, CAT/C/FRA/CO/4-6, 20 mai 2010, §31

72. Nations unies, *Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France*, CAT/C/FRA/CO/7, 10 juin 2016, §16.

73. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.T.

74. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §96.

75. Voir notamment CEDH, *Cesaro contre Italie*, n°6884/11, 7 avril 2015, §210.

**RECOMMANDATION**

L'ACAT recommande que les sanctions prononcées soient proportionnées à la gravité des faits reprochés.

et qu' « en matière pénale on ne connaît pas plus le déroulement des investigations ». « En Grande-Bretagne, on peut avoir accès à la synthèse des investigations, même si on n'a pas accès aux pièces. En France, il y a une vraie faiblesse sur la transparence, même s'il y a du mieux », explique-t-il à l'ACAT.

À l'occasion des manifestations des Gilets jaunes et des nombreuses images de violences de la part des forces de l'ordre, David Le Bars, représentant du syndicat des commissaires de la police nationale estimait également que « lorsque des gestes policiers inacceptables apparaissent à l'image, on doit pouvoir prendre des décisions administratives rapides — telle la suspension provisoire de policiers — sans attendre les résultats de l'enquête judiciaire. Comme à Bordeaux où l'on voit un manifestant recevoir un projectile dans le dos — un coup de LBD, après enquête. Ou encore à Toulon, où un commandant, chef du dispositif de sécurité, cogne un manifestant en dehors de l'action<sup>76</sup>. »

Eu égard à ces éléments, plus encore que la commission des faits, l'ACAT s'inquiète de l'impunité créée *de facto* par cette situation. Tant que les violences ne seront pas reconnues et sanctionnées par la justice et par les autorités disciplinaires, elles perdureront.

#### Exemples de condamnations de policiers ou de gendarmes ayant commis des violences illégitimes à l'occasion de manifestations

**Malik Oussekin** (22 ans) a été roué de coups par deux policiers en marge de manifestations contre la loi Devaquet en décembre 1986. Ils ont été condamnés à des peines de cinq et deux ans de prison avec sursis.

**Maud Carretta** (23 ans) a été grièvement blessée à l'œil par une grenade de désencerclement à Grenoble en mai 2007. Les policiers en cause ont été condamnés à des peines de trois à cinq mois de prison avec sursis ; celles-ci n'ont pas été inscrites dans leur casier judiciaire. Les condamnés n'ont pas fait appel.

**Geoffrey Tidjani** (16 ans) a été gravement blessé au visage après un tir de Flashball en 2010 : un policier a été reconnu coupable de violences volontaires aggravées et de faux et usage de faux. Il a été condamné à 12 mois de prison avec sursis, 24 mois d'interdiction de port d'arme et 12 mois d'interdiction d'exercer<sup>77</sup>.

**Nassuir Oili** (9 ans) a été éborgné par un tir de Flashball en 2011 : un gendarme a été condamné aux assises à deux ans de prison avec sursis pour violences volontaires ayant entraîné une mutilation ou infirmité permanente. La peine n'a pas été inscrite à son casier judiciaire<sup>78</sup>.

76. *Le Parisien*, « Le coup de gueule d'un commissaire : "Notre pays maltraite sa police" », 10 novembre 2019.

77. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

78. ACAT, *L'Ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.

# Procédure administrative devant l'IGPN et l'IGGN



Ouverture d'une enquête par l'administration :  
ministère de l'Intérieur, préfet de police, etc.



Saisie de l'IGPN ou de l'IGGN



Actes d'enquête effectués à charge et à décharge.  
Les moyens d'investigation sont très limités et il n'y a pas de  
pouvoir de contrainte



Proposition de classement ou de  
sanction par l'IGPN ou l'IGGN

   
SANS SUITE      SANCTION

  
Ouverture d'une  
procédure disciplinaire



Confirmation ou infirmation  
par l'autorité disciplinaire

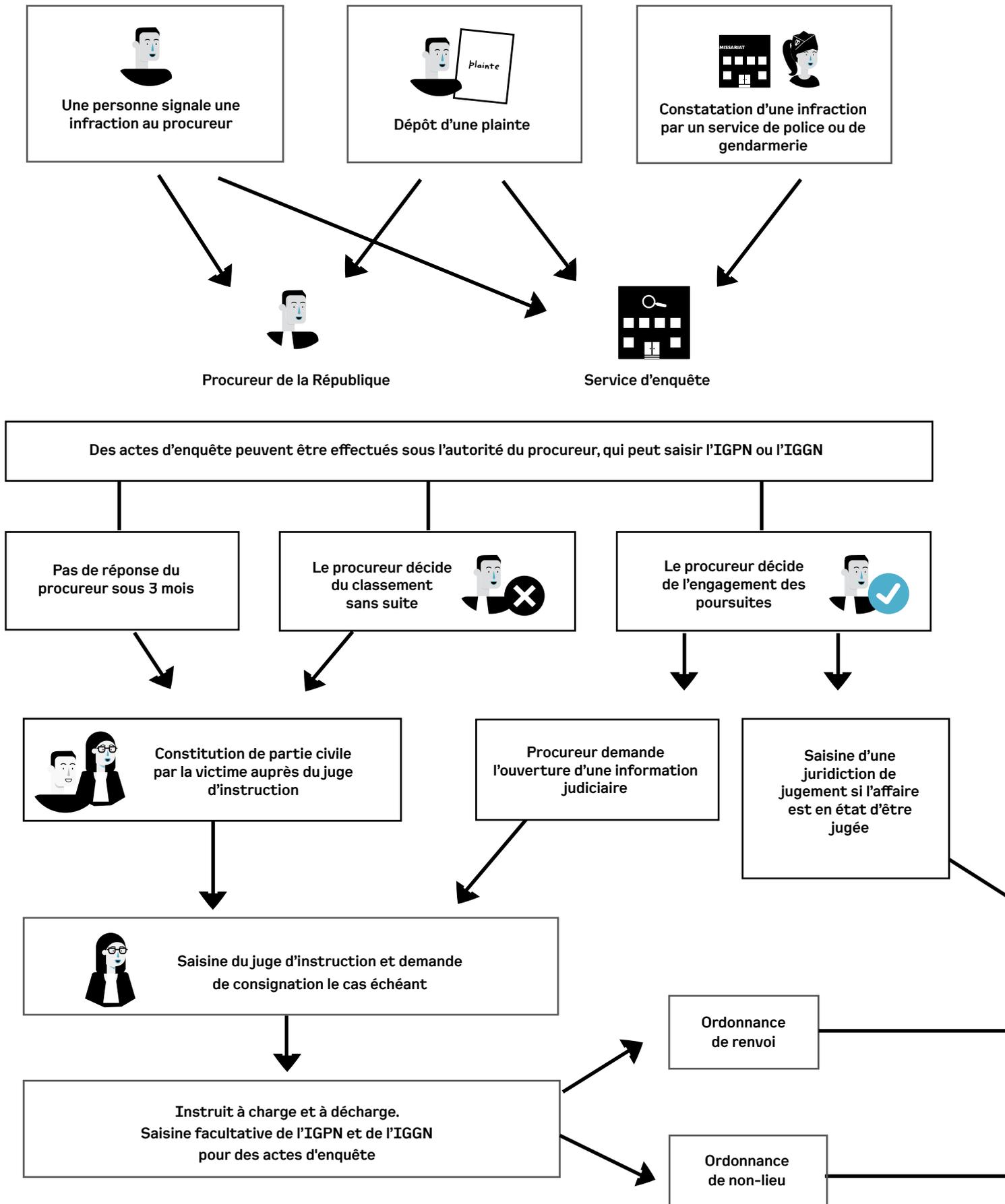
   
SANS SUITE      SANCTION

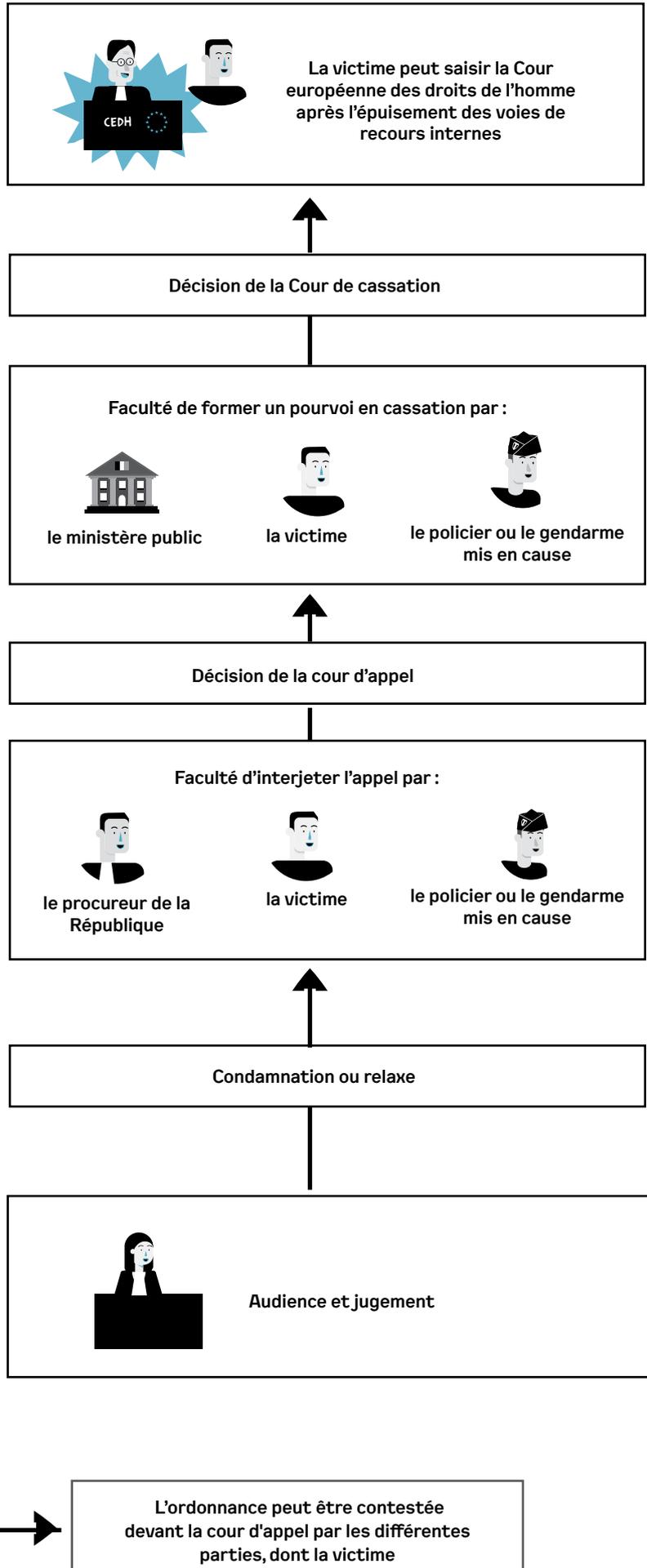


Sanction  
disciplinaire

Pas de sanction :  
l'autorité  
hiérarchique n'est  
pas tenue par  
les conclusions  
de l'enquête  
administrative

## Procédure judiciaire simplifiée en cas de violences policières





## LEXIQUE

**Consignation :** somme qui peut être fixée par le juge d'instruction lorsqu'une personne se constitue partie civile. Cette somme, d'un montant maximum de 15 000 €, correspond à l'amende qui pourrait être prononcée s'il s'avère que la constitution de partie civile a été abusive ou dilatoire. La somme est restituée en fin de procédure si l'amende n'est pas prononcée.

**Juge d'instruction :** magistrat du siège, il mène l'information judiciaire. Il procède à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité. Il exerce en toute indépendance et en toute impartialité.

**Procureur de la République :** il représente le ministère public. En appel, il est appelé avocat général. Les officiers de police ou de gendarmerie sont sous son autorité lorsqu'ils effectuent des actes d'enquête. Il est compétent pour décider de l'engagement des poursuites. Placé sous la hiérarchie du ministère de la Justice, il voit son indépendance souvent remise en cause, notamment par la CEDH.

**Services d'enquête :** l'enquête peut être confiée à un service classique, un commissariat ou une gendarmerie, ou au service d'inspection dont dépend l'agent (IGPN ou IGGN), en général dans les affaires les plus graves.

## L'INTÉRÊT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Face à des issues plus qu'incertaines sur le plan pénal, une nouvelle voie contentieuse s'ouvre pour les victimes afin d'obtenir réparation, celle du contentieux devant les juridictions administratives. Plusieurs avocats rencontrés par l'ACAT ont fait part de leur volonté de saisir les juridictions administratives, dans un contexte de difficultés croissantes pour identifier les forces de l'ordre à l'origine des blessures de leurs clients.

Il est en effet possible de mettre en cause la responsabilité de l'État pour des dommages résultant de manifestations ou d'attroupements et des mesures prises par l'autorité publique pour rétablir l'ordre. Évoquant l'affaire de Clément Alexandre, l'avocat Étienne Noël explique à l'ACAT : « *Au pénal, c'était impossible, c'était sûr qu'on n'arriverait à rien. Moi, j'avais toujours en tête cette idée des procédures contre le Garde des Sceaux sur les conditions de détention, donc c'est arrivé de manière assez naturelle. C'était la première fois à ma connaissance.* » Un dossier a alors été constitué à partir de photographies, d'attestations des personnes présentes, d'éléments médicaux et notamment des comptes-rendus opératoires afin d'obtenir une expertise médicale et balistique. Celle-ci a démontré de manière quasiment certaine que c'était un projectile de Flashball Superpro® qui était à l'origine de la blessure de son client. Le tribunal administratif a été saisi le 9 octobre 2012 et a reconnu que cette arme présentait des « risques exceptionnels » au sens de la jurisprudence du Conseil d'État, selon laquelle « *la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, même en l'absence d'une faute lourde, dans le cas où le personnel de la police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes ou les biens et où les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent normalement être supportées par les particuliers*<sup>79</sup> ».

En octobre 2014, le tribunal administratif de Nice a suivi les recommandations du rapporteur public et retenu le régime de la responsabilité sans faute de l'État en raison de la dangerosité avérée du Flashball, retenant le décès occasionné par celle-ci et les nombreux blessés. Pour le tribunal administratif de Nice, explique l'avocat Étienne Noël, « *[...] même en admettant que ses blessures ne soient imputables à une faute lourde des services de police, l'État doit être déclaré responsable des graves dommages qu'il a subis, résultant de l'usage d'un lanceur de balles de défense de type Flash-Ball* », ouvrant la voie à l'indemnisation de la victime<sup>80</sup>. À nouveau en 2016, le tribunal administratif de Nantes a retenu le caractère expérimental de l'arme et la formation insuffisante de l'agent qui en avait fait usage et mutilé Pierre Douillard-Lefevre en 2007<sup>81</sup>.

Devant l'autorité administrative, le comportement de la victime est également pris en compte pour établir la responsabilité de chacun des acteurs dans le préjudice. Ainsi, la jurisprudence a pu retenir que l'État était exonéré de sa responsabilité dans le cas d'une personne blessée par une grenade lacrymogène alors que des sommations avaient été effectuées par les forces de l'ordre<sup>82</sup>. Dans le dossier de Pierre Douillard-Lefevre, en première instance, le tribunal administratif avait retenu une faute de l'État dans l'organisation des services de police et une faute de la victime, exonérant partiellement les autorités de leur responsabilité<sup>83</sup>. En appel toutefois, la cour administrative de Nantes a retenu le « *caractère minime de la faute commise par M. Douillard-Lefevre* » et n'a exonéré l'État de sa responsabilité qu'à hauteur de 10 %<sup>84</sup>. Dans le cas de Florent Castineira et de Pierre Douillard-Lefevre, la condamnation de l'État a été obtenue malgré une absence de condamnation des agents en cause par le juge pénal.

79. É. Noël, « L'État face aux victimes du maintien de l'ordre » in *Délibérée* n°2017/02, p. 89.

80. É. Noël, « L'État face aux victimes du maintien de l'ordre » in *Délibérée* n°2017/02, p. 89.

81. CAA Nantes, décision n°17NT00411, 5 juillet 2018.

82. CAA Bordeaux, décision n°03BX01826, 18 juillet 2006.

83. TA Nantes, décision 28 novembre 2016, n°1403983.

84. CAA Nantes, décision n°17NT00411, 5 juillet 2018.

*« Chaque fois qu'ils disposent de motifs raisonnables de croire que la force utilisée hors détention peut être assimilée à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, les États devraient mener une enquête prompt et impartiale afin d'amener leurs agents impliqués dans de tels actes à en répondre pleinement, y compris, le cas échéant, aux plans administratif, civil et pénal, et de veiller à ce que les victimes bénéficient de la réparation et de la réadaptation qui conviennent. »*

RAPPORTEUR SPÉCIAL DES NATIONS UNIES SUR LA TORTURE ET AUTRES PEINES  
OU TRAITEMENTS CRUELS, INHUMAINS OU DÉGRADANTS, 2017

## PARTIE IV. UN AUTRE MAINTIEN DE L'ORDRE EST POSSIBLE

Les autorités françaises mettent souvent en avant la spécificité des manifestations auxquelles elles sont confrontées, lesquelles seraient d'une violence exceptionnellement élevée par rapport aux autres pays. Néanmoins, les chercheurs notent que d'autres pays européens connaissent des situations au moins tout aussi violentes, si ce n'est plus, que celles observées en France. À titre d'exemple, les forces de l'ordre dans les autres pays européens sont également confrontées aux phénomènes de « casseurs » ou de *black bloc*. Pour autant, « tout indique un degré de tension entre la police et les citoyens rare ailleurs en Europe », écrivaient déjà Olivier Fillieule et Fabien Jobard, dans leur article « Un splendide isolement. Les politiques françaises du maintien de l'ordre », publié sur *La vie des idées*, en 2016.

## À L'ÉTRANGER, DES MAINTIENS DE L'ORDRE RATÉS QUI CONFIRMENT LA NÉCESSITÉ D'UNE REFORTE

En France, et jusqu'à il y a quelques années, les choix en matière de maintien de l'ordre étaient largement guidés par l'idéal du « zéro blessé, zéro mort » ayant conduit à des décisions politiques fortes après des incidents graves intervenus lors de manifestations. Par exemple, les événements de Mai 68 ont entraîné des transformations de l'équipement des agents et la création du centre de formation spécialisé à Saint-Astier pour les gendarmes. Puis, la mort de Malik Oussekine en 1986, tué par des policiers en marge d'une manifestation étudiante, avait conduit à la dissolution des « voltigeurs » et entraîné la démission d'Alain Devaquet, alors ministre délégué chargé de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Les blessures graves et les décès ont aussi été à l'origine du retrait – à titre temporaire ou permanent – de certains équipements des forces de l'ordre. Ce fut le cas, par exemple, des engins lanceurs d'eau après la blessure grave d'une infirmière en 1991 ou des grenades OF-F1 après le décès de Rémi Fraisse en 2014. Une telle dynamique semble toutefois s'être interrompue en France. D'autres pays ont été confrontés à des situations similaires qui les ont obligés à faire évoluer leurs pratiques de maintien de l'ordre.

### Irlande du Nord

Des changements radicaux ont été mis en œuvre après des décennies de guerre civile. Gary White, ancien policier à Belfast avec lequel l'ACAT a pu échanger, rappelle que l'Irlande du Nord a connu des manifestations particulièrement violentes, bien plus que celles des Gilets jaunes. « *Les policiers recevaient des dizaines de cocktails Molotov, des manifestants venaient avec des AK47* », détaille-t-il. En réponse, les policiers faisaient notamment un usage massif des balles en caoutchouc, proches des LBD aujourd'hui utilisés par la police française, qui avaient causé de nombreuses blessures graves et des décès. Dans le cadre de l'accord de paix en 1998, un rapport indépendant a examiné la question de l'armement et demandé à ce que des armes alternatives soient développées. Par ailleurs, une plus grande discipline et une meilleure formation au maniement de ces armes ont été mises en place.

### Angleterre

À l'occasion du sommet du G20 à Londres en 2009, Ian Tomlinson, un vendeur de journaux sans domicile qui se trouvait par hasard au milieu d'un cortège d'opposants à une manifestation, trouve la mort après avoir été matraqué par un policier puis poussé au sol, chutant lourdement par terre. La presse reprend alors les conclusions d'une première expertise médicale qui conclut à une mort naturelle. Or, une seconde autopsie révèle que sa mort est due à une hémorragie interne, causée par un coup de matraque qu'il avait reçu. Cet incident a entraîné une sérieuse remise en question des pratiques de gestion des foules en Angleterre.

### Espagne

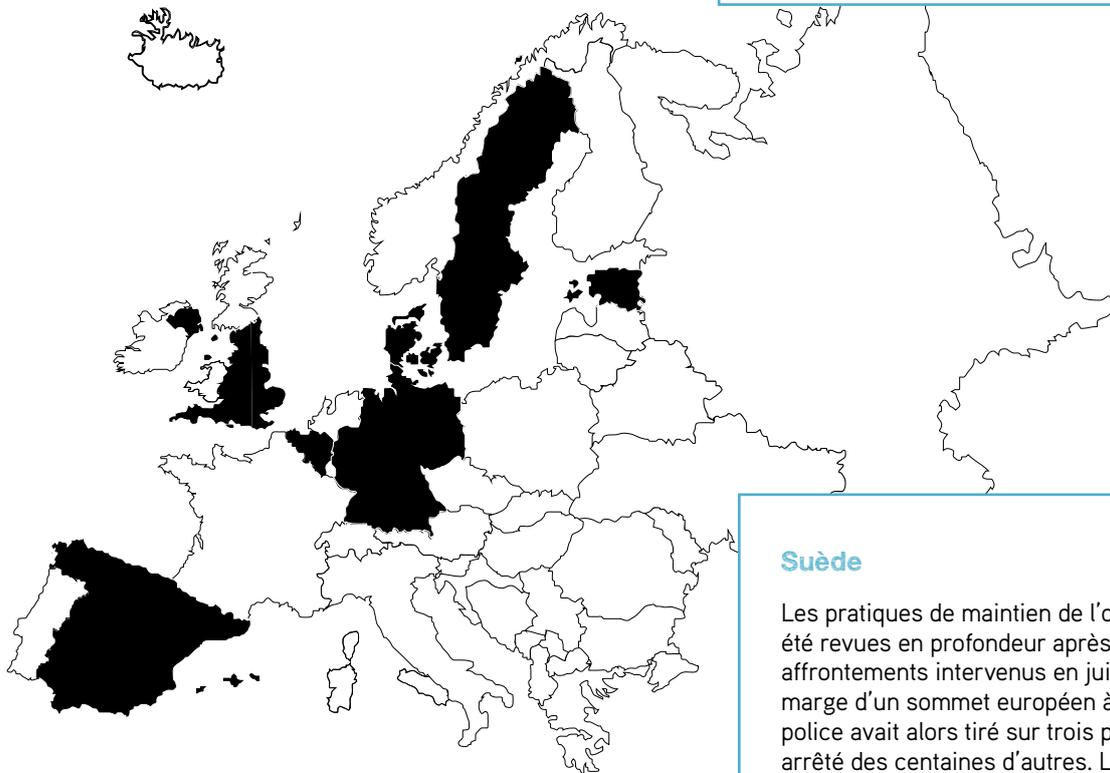
L'évacuation violente d'une manifestation des « Indignés » de la place de la Catalogne, à Madrid le 27 mai 2011, a conduit à la création d'un département de médiation, composé de policiers formés à la psychologie et à la sociologie, sur le modèle des unités de dialogue suédoises. Depuis la création de cette unité, le nombre d'incidents lors de manifestations aurait baissé.

### Belgique

En mai 1985, 39 personnes trouvent la mort à l'occasion d'un match de football dans un contexte d'hostilité entre groupes de supporters, alors que plusieurs problèmes de sécurité avaient été constatés dans le stade du Heysel à Bruxelles. Cet incident aboutit à la publication d'une circulaire sur le maintien de l'ordre en 1987. Celle-ci fut remplacée en 2011 et conforte la logique de gestion négociée de l'espace public à l'occasion de manifestations.

### Estonie

Des manifestations brutalement réprimées les 26 et 27 avril 2007 ont abouti à l'adoption de lois permettant de mieux encadrer la privation de liberté à l'occasion de manifestations et à la mise en place d'un dispositif d'identification des forces de l'ordre.



### Suède

Les pratiques de maintien de l'ordre ont été revues en profondeur après les violents affrontements intervenus en juin 2001, en marge d'un sommet européen à Göteborg. La police avait alors tiré sur trois personnes et arrêté des centaines d'autres. Les autorités ont renoncé à la confrontation au profit du dialogue. Dès 2002, des policiers de dialogue, spécialement formés, sont déployés lors des manifestations pour établir et maintenir le contact avec les manifestants, en amont, pendant et après les réunions, afin de désamorcer les éventuels conflits. Ils sont identifiables par leurs gilets fluorescents portant la mention « *polis dialog* ».

### Allemagne

En juin 1967, à l'occasion de la venue du Shah d'Iran, des manifestations s'organisent pour demander la libération des prisonniers politiques. Un homme de 26 ans est tué d'une balle dans la tête par un policier. Cet événement radicalise les mouvements étudiants et conduit à une escalade de la violence de certains groupes. Face à cette situation, les autorités admettent la nécessité de revoir leur doctrine du maintien de l'ordre. Dès la fin des années 1960, elles décident notamment de retirer de leurs arsenaux la plupart des armes offensives.

## AILLEURS EN EUROPE, QUELQUES EXEMPLES DE PRATIQUES DE GESTION DES FOULES

L'ACAT présente ici quelques exemples de pratiques mises en œuvre pour encadrer les manifestations et maintenir l'ordre public. Il ne s'agit toutefois pas de les ériger en modèle car toutes présentent leurs limites et, par certains aspects, peuvent être perçus comme entravant l'exercice de la liberté de manifester.

### EN ANGLETERRE, DES FORCES DE L'ORDRE TRÈS PEU ARMÉES

En Angleterre, il n'existe pas de forces spécialisées de maintien de l'ordre et les agents sont très peu armés. Comme en Écosse et au Pays de Galles, et au même titre que dans les autres opérations de police, les agents sont équipés de matraques, de bombes lacrymogènes et de menottes. Certains agents spécialement formés peuvent être également équipés de boucliers et de casques pour les situations les plus extrêmes. De manière générale, ils sont toutefois encouragés à ne pas faire usage de leurs sprays lacrymogènes dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre. Les balles en caoutchouc font partie des armes en dotation, mais ne sont jamais utilisées selon un policier londonien avec qui l'ACAT a échangé.

Le décès d'un homme en 2009 en marge du sommet du G20 à Londres a entraîné une profonde réflexion sur les pratiques de gestion des foules en Angleterre. Des *police liaison teams* (PLT) ont été créées, sur le modèle de ce qui se faisait en Suède, et ont pour mission d'établir un rapport avec les manifestants et d'obtenir leur confiance. « *Avant c'était juste "ne faites pas ci ou ça" et on utilisait la force*, explique le policier Keith Leahy de la police londonienne. *Maintenant on demande quel est l'objet de la manifestation, quelles sont les revendications, comment ils peuvent aider à ce que la manifestation se passe bien.* » Cela leur permet de faire le lien avec ceux qui dirigent l'opération de maintien de l'ordre et de négocier entre les parties prenantes lorsque cela s'avère nécessaire. Ils ont également un rôle de médiateur entre manifestants et contre-manifestants. Les premières PLT ont été formées en 2011 et déployées pour la première fois en 2012 à l'occasion des Jeux olympiques.

Aujourd'hui, 130 personnes sont formées et ces unités sont déployées en moyenne 300 fois par an. Le policier Keith Leahy, qui a été chargé de mettre en place ces unités, a fait part de son scepticisme à l'ACAT lorsque cette mission lui a été confiée. Il concède pourtant avoir complètement changé d'avis aujourd'hui, à tel point qu'il est devenu un fervent promoteur de ce dispositif. Selon lui, la présence de ces PLT a plusieurs fois permis de résoudre pacifiquement une situation dans laquelle la force aurait été utilisée dans le passé. Elle se traduit également par une baisse du nombre d'effectifs de police mobilisés lors des manifestations et une meilleure anticipation de la part des autorités, qui ont une meilleure vision de la situation. Par un recours important à la vidéosurveillance, les autorités privilégient également une judiciarisation à posteriori de la manifestation, préférant procéder à des interpellations une fois la manifestation terminée.

## EN BELGIQUE, LE PRINCIPE DE GESTION NÉGOCIÉE DE L'ESPACE PUBLIC

L'article 1 de la loi sur le fonctionnement de la police et l'article 123 de la loi sur la police intégrée font des policiers les garants des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils doivent avoir un rôle actif et positif dans la protection de ces droits.



**Le bourgmestre** : équivalent français du maire, il a la responsabilité des opérations de maintien de l'ordre. Il peut autoriser ou interdire une manifestation et doit rendre des comptes à ses électeurs en cas de débordements.



**Les forces de l'ordre** : sur le terrain, les opérations sont gérées par la police et différentes unités peuvent être mobilisées. Au niveau local, des agents peuvent être mobilisés sur leur zone lorsqu'un événement y est organisé. Un appui spécialisé peut être fourni par la police fédérale (corps d'intervention et direction de la sécurité publique (DAS) de la police fédérale (CIK)), qui dispose de moyens spécialisés. De plus, des unités peuvent être fournies selon un mécanisme de solidarité entre zones de police, c'est-à-dire que des agents actifs dans un autre commissariat peuvent être mobilisés ponctuellement pour une mission de maintien de l'ordre.

Elles peuvent recourir à des moyens spécialisés, comme les « arroseuses » (équivalentes de nos engins lanceurs d'eau) ou des obstacles anti-émeutes. Les lanceurs de balles de défense ne peuvent pas être utilisés lors d'opérations de maintien de l'ordre. Si les grenades lacrymogènes font partie de l'arsenal des forces de l'ordre, une circulaire ministérielle du 31 mars 2014 précise qu'il s'agit d'un « armement particulier » dont l'utilisation doit être limitée aux cas les plus extrêmes. Il est en effet précisé qu'« *il convient de tenir compte du fait que l'utilisation de grenades lacrymogènes est peu acceptée par la société et que ces dernières ont, en comparaison avec le spray collectif, un rayon de contamination beaucoup plus difficile à cibler eu égard au nuage de gaz créé et à une plus grande sensibilité au vent*<sup>1</sup> ». Certains agents peuvent être déployés à cheval.

Si la police belge n'utilise pas la terminologie de « nasse », elle peut avoir recours à une technique de confinement qui vise à regrouper les manifestants à un endroit déterminé, notamment pour procéder à leur arrestation. Une circulaire ministérielle encadre cette pratique. Un autre mode d'action vise à « refouler » les participants et à empêcher leur retour dans un lieu déterminé. Dans ce cadre, une voie de sortie doit être laissée aux manifestants. Par ailleurs, les forces de l'ordre peuvent également recourir à un régime d'interpellation administrative qui peut durer jusqu'à 12 heures. Des interdictions individuelles de manifester peuvent aussi être prononcées par l'autorité administrative<sup>2</sup>.

Un travail important a été engagé à la fin des années 1990 par les autorités dans un esprit de « cogestion » de l'espace public avec les manifestants. Une circulaire de 2011 est venue consacrer ce changement<sup>3</sup>. Les autorités fondent leur action sur le principe de *community policing* :

- la création, par l'ensemble des acteurs de la manifestation, d'un déroulé sûr et aisé, respectueux des libertés fondamentales ;
- un recours à la contrainte limité au strict nécessaire, par le biais du dialogue, d'une concertation respectueuse et d'une responsabilisation partagée dans une logique de désescalade ;

1. Circulaire ministérielle OOP41 concernant l'opérationnalisation du cadre de référence CP 4 relatif à la gestion négociée de l'espace public relativement aux événements touchant à l'ordre public.

2. Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, 17 octobre 2018, p. 28.

3. Circulaire CP4 du 11 mai 2011.

- la police reste en retrait et n'intervient qu'en cas de risque excessif pour la sécurité ;
- une attention est portée à la posture des agents des forces de l'ordre comme facteur de désescalade. « *Le rôle du policier se traduit donc par la manière dont il va se positionner sur le terrain puisqu'il doit être à la fois un agent de liaison, un médiateur, et il doit pouvoir intervenir. C'est le paradoxe qui va jusque dans le détail de la tenue portée. Une tenue trop sécurisée l'empêche de jouer un rôle* », expliquait le directeur de la sécurité publique de la police fédérale de Belgique, lors d'un séminaire en mars 2015. Un commissaire de police insistait également sur l'importance de rendre des comptes et du devoir de transparence imposé aux forces de l'ordre<sup>4</sup>.

En cas d'usage excessif de la force, « *de manière générale, le soutien indéfectible aux forces de l'ordre par les autorités s'observe moins qu'en France et des abus peuvent être admis par les autorités* », expliquent des représentants de la Ligue des droits humains belge, avec qui l'ACAT a échangé.

Les principes de dialogue, de concertation, de responsabilisation et de collaboration doivent en principe animer les policiers : c'est-à-dire la recherche, au moyen du dialogue et de la concertation, d'un équilibre entre les intérêts légitimes individuels et collectifs et les exigences nécessaires à l'ordre public et à la sécurité. Un commissaire de police expliquait ainsi en 2015 que la vocation de la police était d'aider les manifestants à manifester et non pas d'être le « *bras armé du préfet*<sup>5</sup> ». Selon les autorités belges, cette nouvelle approche de gestion négociée de l'espace public s'est traduite par une baisse de la violence de part et d'autre. Elle n'est toutefois pas idéale et des opérations de police peuvent faire débat. Ce fut par exemple le cas de la gestion d'une manifestation du mouvement Extinction Rebellion en octobre 2019 à Bruxelles.

Maintien et rétablissement de l'ordre <sup>6</sup>	Gestion négociée
Analyse de risque	Analyse de risque
Focus sur les menaces, perturbations Le groupe est responsable	Focus sur l'opportunité, partenariat L'individu reste responsable
Style policier	Style policier
Montrer les forces (dissuasion) Réactif et escalade	Police discrète Préventif et désescalade

4. Interventions de représentants des forces de l'ordre belges lors d'un séminaire du Défenseur des droits sur l'encadrement démocratique des foules, le 23 mars 2015.

5. Intervention de Benoît Blanpain, alors commissaire de police à Bruxelles, lors du séminaire du Défenseur des droits sur l'encadrement démocratique des foules, le 23 mars 2015.

6. Schéma présenté lors d'un séminaire organisé par le Défenseur des droits sur les relations police-population, le 18 octobre 2019.

## EN ALLEMAGNE, LA DÉSESCALADE COMME PRINCIPE CARDINAL

Il n'y a pas de forces spécialisées dans le maintien de l'ordre en Allemagne. Les services de police dépendent des *länder* (les États fédérés) qui ont des législations propres. Si la plupart ont des pratiques relativement proches, certains *länder* ont des traditions différentes. Il existe par exemple une ligne assez dure à Hambourg, où s'est tenu le sommet du G20 en 2017 et en marge duquel des violences ont éclaté. Les maires ont également des prérogatives fortes. Dans l'ensemble, l'action de la police n'apparaît pas comme un problème majeur. « *Cela ne signifie pas que la police ne produit pas de problèmes, qui peuvent être substantiels (des opérations comme le Nouvel an 2015-2016 à Cologne, le G20 de Hambourg en juillet 2017 ou l'étrange et en partie non élucidée série de meurtres racistes dans les années 2000 en passant par diverses manifestations de racisme ou de brutalité). Mais ces événements ne sont pas d'une ampleur telle qu'ils sapent la légitimité de l'institution policière*<sup>7</sup> », expliquent les sociologues Jérémie Gauthier et Fabien Jobard. Selon eux, l'usage de la force par les policiers n'apparaît pas comme un élément central de leurs fonctions, malgré les violences importantes auxquelles ils sont confrontés<sup>8</sup>. Cependant, à la différence de la France, la gestion de ces troubles ne fait pas débat.

*« Le point crucial qui les distingue des polices françaises est ceci : force reste à la loi ; force reste dans la loi. Pas de manifestants menottés et frappés par un policier. Pas de manifestants à terre et frappés. Pas de manifestants injuriés. Pas de jets indiscriminés de gaz lacrymogène dans une foule composite engouffrée dans le métro, au prétexte que s'y seraient glissés des autonomes ou des casseurs. Pas de matraquage dans le dos de passants. Pas de perte de contrôle. Pas de gazage dans les entrées ou les enceintes du métro. Au final, pas de polémique. »*

JÉRÉMIE GAUTHIER ET FABIEN JOBARD<sup>9</sup>

### L'exemple des 1<sup>er</sup> mai à Berlin

À Berlin, un important travail de désescalade a été mis en œuvre dans la gestion des 1<sup>er</sup> mai révolutionnaires qui se tenaient dans Berlin-Ouest et qui étaient « *l'occasion déclarée par divers groupes anarchistes, autonomes et antifascistes d'une confrontation violente avec la police (projectiles, cocktails Molotov, tirs de mortier, fusées diverses achetées en République tchèque ou en Pologne)*<sup>10</sup> ». Un changement politique dans les années 1980 a induit une évolution des pratiques : une acceptation des dégradations dans une perspective de meilleure gestion globale, des interpellations ciblées et la fin des charges générales. Des équipes de communication et de liaison ont également été développées et d'importants effectifs de police ont été déployés. Par ailleurs, des policiers se rendent chez des manifestants identifiés comme meneurs des violences en vue de « *discussions préalables* » pour les décourager de se rendre à la manifestation. Aujourd'hui, les 1<sup>er</sup> mai se sont pacifiés. D'autres facteurs ont également pu jouer un rôle important dans cette évolution, et notamment le phénomène de gentrification de quartiers autrefois populaires et des moyens suffisants pour investir dans des effectifs policiers conséquents.

L'action des forces de l'ordre allemandes a été profondément marquée par une décision du tribunal constitutionnel de Karlsruhe en 1985 (la décision « Brokdorf » du nom d'un village où il y avait eu une manifestation), qui reconnaissait la manifestation comme un droit constitutionnel et comme un élément indispensable à la vie démocratique. Cette décision impose également une obligation de communication et de coopération entre les manifestants et les autorités, ces dernières étant dans l'obligation de tolérer un certain désordre, et notamment des dégradations matérielles si cela permet une « gestion amicale » de la manifestation. Par ailleurs, les autorités sont tenues de protéger tant les manifestants que les contre-manifestants, une configuration fréquente en Allemagne. Les pratiques de la police allemande sont également fondées sur la notion de désescalade issue du travail social, « *où elle désigne les tactiques et techniques de réduction de l'intensité des éventuelles confrontations*

7. J. Gauthier et F. Jobard, *Police : questions sensibles*, pp. 13-14.

8. O. Fillieule et F. Jobard, « Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre » in J. Gauthier et F. Jobard, *Police : questions sensibles*, p. 23.

9. O. Fillieule et F. Jobard, « Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre » in J. Gauthier et F. Jobard, *Police : questions sensibles*, p. 23.

10. O. Fillieule et F. Jobard, « Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre » in J. Gauthier et F. Jobard, *Police : questions sensibles*, p. 22.

*avec des personnes hostiles* », expliquent Olivier Fillieule et Fabien Jobard<sup>11</sup>. Elle est aujourd'hui devenue une ligne directrice de l'intervention des forces de l'ordre allemandes, et pas uniquement lors de manifestations.

La décision de 1985 a entraîné un changement de paradigme dans les pratiques de police des foules : plutôt que d'intervenir dans un déploiement répressif pour rétablir l'ordre, il faut éviter que le désordre ne survienne, notamment par un travail important de renseignement. Par ailleurs, cela se traduit par une présence massive et dissuasive des forces de l'ordre, des fouilles en amont des manifestations et un encadrement très strict des cortèges. Il relève de la compétence des juridictions d'examiner en urgence et de manière très circonstanciée les interdictions policières de manifester. Le pouvoir judiciaire intervient très tôt dans les manifestations, dans l'élaboration du dispositif et exerce un contrôle sur les opérations de police.

Les agents sont relativement peu armés pour ce type d'opération, comparativement aux forces françaises. Outre un équipement de protection (uniforme ignifugé, blouson, casque), les agents disposent d'un tonfa (un bâton court), d'une arme à feu, de menottes et d'un spray au poivre. Par ailleurs, des équipes spéciales d'arrestation, spécialement entraînées et équipées, peuvent être mobilisées.

Ce modèle présente un certain nombre de limites. En premier lieu, la présence massive de forces de l'ordre autour des cortèges peut développer un sentiment d'oppression fort chez les manifestants qui peuvent se sentir empêchés d'exercer leur droit. Certains syndicats de police ont également demandé un armement plus important des agents ; une demande qui n'a toutefois pas été suivie par le syndicat le plus important du pays. Enfin, l'intrusion des services de renseignement et les fouilles et arrestations préventives font également débat.

#### L'échec du maintien de l'ordre lors du sommet du G20 de Hambourg en 2017

La police hambourgeoise se qualifie traditionnellement par une ligne d'action dure (« *Hamburger Linie* »), comme l'expliquent Fabien Jobard et Olivier Fillieule, qui « *se caractérise notamment par une application à la lettre du principe de légalité* », utilisant des équipements traditionnellement non utilisés en Allemagne (comme des LBD) et ne mettant pas en œuvre les principes de la doctrine KFCD<sup>12</sup>. Le sommet du G20 de Hambourg en 2017 s'est soldé par de nombreuses violences et est présenté comme un échec. Les consignes qui avaient été données aux forces de l'ordre étaient celles de ne tolérer aucun débordement. Dans cette optique, une approche très répressive a été mise en place. Ainsi, malgré une décision judiciaire autorisant l'installation d'un campement, la police a procédé au démantèlement de celui-ci et a ainsi créé des tensions avec les manifestants, avant même le début du sommet. Par ailleurs, dans le cortège, des policiers ont voulu interpellé des personnes qui dissimulaient leur visage. Cette intervention a entraîné la colère de certains manifestants et la manifestation a alors été dissoute de manière brutale, ce qui a entraîné en retour des violences de la part de participants qui se sont sentis injustement attaqués. Il est à cet égard curieux que ce soit justement un représentant de la police de Hambourg qui ait été convié par les autorités françaises au séminaire organisé en juin 2019 sur le schéma national d'ordre public (voir pp. 114-115).

11. O. Fillieule et F. Jobard, « Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre » in J. Gauthier et F. Jobard, *Police : questions sensibles*, p. 24.

12. O. Fillieule et F. Jobard, « Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre » in J. Gauthier et F. Jobard, *Police : questions sensibles*, p. 31.

## UN EXEMPLE DE BONNES PRATIQUES : L'ÉTUDE GODIAC ET LE MODÈLE KFCO

Les autorités françaises se targuent à l'envi de la supériorité de leur expertise en matière de maintien de l'ordre et de son rayonnement à l'international. Pourtant, « *vu de l'étranger, la police en France surprend* », expliquent Fabien Jobard et Olivier Fillieule, tous deux sociologues<sup>13</sup>. En effet, si les pratiques françaises en matière de maintien de l'ordre ont pu légitimement être enviées, ce n'est aujourd'hui plus le cas. « *S'il fallait en donner un indicateur, il suffirait de montrer à quel point dans de nombreux pays les forces de police se tournent désormais vers d'autres modèles*<sup>14</sup> », expliquent-ils.

Il ne s'agit pas ici de prétendre qu'il existe un modèle optimal d'encadrement des foules manifestantes. Trouver le juste équilibre entre garantir l'exercice des droits humains et maintenir l'ordre public n'est pas chose aisée. Par ailleurs, chaque pays a son histoire propre et des institutions différentes qui ne permettent pas de dupliquer exactement un modèle prétendument idéal dans le monde entier. La violence en manifestation résulte souvent d'un enchaînement de postures qui peuvent entraîner un cercle vicieux, d'où l'importance de réfléchir à des mécanismes qui permettent d'éviter au maximum le déclenchement de cet engrenage. Ainsi, certaines pratiques observées dans quelques États apparaissent comme une source intéressante de pacification des opérations de maintien de l'ordre.

*« Il n'est ni possible ni souhaitable de rédiger une seule et même « loi modèle » convenant à tous les États membres de l'OSCE. Les Lignes directrices et les Notes explicatives essaient plutôt de clarifier certaines questions importantes et d'évoquer des solutions possibles. »*

LIGNES DIRECTRICES DE L'OSCE<sup>15</sup>

### PRÉSENTATION DU PROJET GODIAC

En février 2019, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe appelait les autorités françaises à mettre en place des méthodes dites de « désescalade » et les encourageait à mettre en œuvre les enseignements du projet GODIAC. Elle précisait alors : « *Mener cette réflexion apparaît d'autant plus nécessaire que les relations entre la police et la population risquent de ressortir fortement et durablement dégradées de cet épisode [des Gilets jaunes, ndlr] marqué par la violence*<sup>16</sup>. »

La Commissaire fait référence au projet GODIAC (*Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe*<sup>17</sup>) qui a été coordonné par le *Swedish national police board* avec le soutien de l'Union européenne, entre 2010 et 2013. Il a rassemblé 20 organisations et une soixantaine de personnes (policiers et chercheurs) dans douze pays<sup>18</sup> différents. Ce projet a été avant tout conçu à destination des policiers en charge d'élaborer les opérations de maintien de l'ordre. Dans ce cadre, les membres du projet ont suivi des manifestations dans neuf pays<sup>19</sup>, à l'invitation des polices nationales. Ils ont notamment observé un rassemblement contre le transport de déchets radioactifs en Allemagne, un sommet de l'OTAN au Portugal, une manifestation syndicale contre l'austérité à Londres ou une autre hostile aux musulmans au Danemark. De ce travail, sont issues plusieurs publications : un premier manuel recensant les bons exemples de dialogue et de communication, un deuxième sur comment mener des analyses sur le terrain (« *peer to peer review* » pour « examen par les pairs ») et, enfin, une publication contenant différents articles de recherche.

13. O. Fillieule et F. Jobard, « Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre » in J. Gauthier et F. Jobard, *Police : questions sensibles*, p. 21.

14. O. Fillieule et F. Jobard, « Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre » in J. Gauthier et F. Jobard, *Police : questions sensibles*, p. 21.

15. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, 9 juillet 2010, p. 6.

16. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *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, §34.

17. *Recommendations for policing political manifestations in Europe*, mai 2013, p. 45.

18. Les pays suivants ont participé au projet GODIAC : Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Hongrie, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Chypre, les Pays-Bas et la Roumanie.

19. Les manifestations ont été observées dans les pays suivants : Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Hongrie, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède.

## LE PROJET GODIAC EN CHIFFRES

**20** organisations impliquées dans l'élaboration du projet GODIAC

**9** pays étudiés

**3** publications, dont un manuel recensant les bonnes pratiques

Les autres États sont confrontés aux mêmes difficultés que la France en matière de maintien de l'ordre, et notamment à la transformation des modalités de revendication et de contestation dans l'espace public. Pour autant, comme l'explique le policier suédois Christian Wessman, qui a coordonné le projet GODIAC, ces évolutions ne sont souvent perçues que comme justifiant de nouvelles pratiques policières et non pas comme des nouveautés qui doivent être intégrées dans les processus existants. Il rappelle également l'importance d'intégrer les forces de l'ordre à ces adaptations techniques et pratiques. « *Il y a toujours une peur des forces de l'ordre d'être tenues responsables en cas de problème, d'où leur réticence au changement* », explique-t-il. Il insiste également sur l'importance du travail entre les polices des différents pays, quand bien même chaque pays a ses spécificités et que tout ne peut être dupliqué.

Ce projet a abouti à la définition, en mai 2013, du modèle dit « KFCD », reposant sur plusieurs concepts clés (« *Knowledge* », « *Facilitation* », « *Communication* », « *Differentiation* »), articulés autour de l'importance du dialogue et de la communication dans la gestion et la prévention des troubles à l'ordre public au cours de manifestations. Reposant sur une nouvelle approche de la psychologie des foules, il part du postulat que l'usage indiscriminé de la force par la police augmente le risque de menace à l'ordre public. Il vise à minimiser les violences collatérales, inutiles ou dangereuses et à construire et à entretenir un dialogue permanent avec la foule afin de permettre une désescalade des tensions.

## PRÉSENTATION DU MODÈLE KFCD

Le modèle KFCD propose un changement de paradigme dans les pratiques de police des foules. Il s'est développé en Allemagne et s'est exporté au Danemark, aux Pays-Bas, en Angleterre, en Suède, en Roumanie et en Suisse. Il remet en question le principe de maintien à distance des manifestants pour, au contraire, maintenir un contact permanent avec ceux-ci, dans un souci de dialogue et de facilitation et pour isoler les éléments qui seraient jugés perturbateurs.

### **Knowledge**

Le premier pilier de ce modèle est le *knowledge*, la connaissance. Il implique de :

- bien connaître les groupes de protestataires, leurs buts, stratégies et dynamiques de contestation ;
- recueillir des informations fiables afin d'éviter, comme cela est parfois constaté dans plusieurs pays dont la France, de baser des stratégies d'interventions sur des visions stéréotypées, des rumeurs ou des méconnaissances. Une meilleure connaissance des buts et tactiques des manifestants permet de planifier et analyser les risques, afin, par exemple, de ne pas arriver suréquipé, en surnombre ou d'éviter toute réponse disproportionnée à une situation. « *Ce point peut sembler aller de soi mais l'expérience prouve (...) que les visions stéréotypées, la méconnaissance et les rumeurs tiennent bien souvent lieu d'information plus qu'une connaissance précise des objectifs et du modus operandi des groupes manifestants* », expliquent les chercheurs Gilles Descloux, Olivier Fillieule et Pascal Viot<sup>20</sup>, qui évoquent notamment l'exemple de la littérature policière en Europe sur les *black blocs*. Il ne s'agit toutefois pas de simples mesures de renseignement, mais véritablement de comprendre la manifestation et les participants, en sortant d'une simple logique de suspicion et de contrôle ;
- bien connaître les comportements de foule et la psychologie des foules évoquée plus haut (voir p. 154) ;
- bien transmettre les informations recueillies aux agents qui seront amenés à intervenir sur le terrain.

20. G. Descloux, O. Fillieule et P. Viot, *Changement de tableau. Le maintien de l'ordre public en Europe, entre poussée de l'histoire réelle et différenciation*, 2015.



### ET CHEZ NOS VOISINS ?

L'Allemagne utilise par exemple des brochures destinées aux agents du maintien de l'ordre et décrivant de manière précise le contexte de l'événement, les objectifs des manifestants, les modes d'action attendus ou les lignes rouges à ne pas dépasser.

### Facilitation

Le deuxième pilier de la doctrine KFCD est la facilitation et l'accompagnement des manifestations de rue, en partant du principe que la grande majorité des personnes viennent pour manifester pacifiquement et ne sont pas violentes. L'intervention des forces de l'ordre doit ainsi :

- viser à faciliter l'atteinte des objectifs légitimes des manifestants ;
- faciliter le déroulement des manifestations autorisées pacifiques ou celles se déroulant dans des conditions plus difficiles. Il s'agit de faciliter notamment les accès à la manifestation et le départ de celle-ci, ainsi que les contacts avec les organisateurs ;
- sur décision du commandement, les forces de l'ordre peuvent même être amenées à faciliter des rassemblements publics non autorisés. Il ne s'agit donc pas simplement de dire aux manifestants ce qu'ils ont le droit de faire ou non.

Le principe de facilitation suppose un dialogue permanent avec la foule, ainsi qu'un accès aisé à l'information pour les organisateurs et les participants à des réunions sur la voie publique.

À ce titre, l'ONU recommande :

- une diffusion active des informations essentielles à la gestion des manifestations par les autorités, et notamment les lois et règlements applicables, les procédures et politiques opérationnelles, y compris les codes de conduite régissant les opérations de maintien de l'ordre ;
- que soient rendues publiques des informations sur les types d'équipement utilisés par les forces de l'ordre et sur leur formation. Cette information doit être complète et aisément disponible afin de permettre de répondre « *rapidement et pleinement à toute demande d'information*<sup>21</sup> ».

21. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §82.

## Communication

*« Une communication efficace se fonde sur une relation de confiance. Les forces de l'ordre devraient en permanence chercher des stratégies visant à susciter la confiance des communautés qu'elles servent<sup>22</sup>. »*

RAPPORTEURS SPÉCIAUX DES NATIONS UNIES

La communication est un volet fondamental du modèle KFCD. Elle part du principe qu'une manœuvre ou tactique policière qui n'est pas expliquée peut susciter de l'incompréhension, de la colère, voire de l'hostilité. « *En 2016, lors de l'Euro de football en France, il y a eu des affrontements assez violents entre des hooligans russes et anglais. Les CRS ont utilisé beaucoup de gaz lacrymogènes pour disperser. Or, désormais des policiers de chaque pays sont envoyés lors de ce type d'événements, et les policiers anglais étaient très choqués de la façon de procéder des autorités françaises, dans l'affrontement et non pas dans la communication, ce qui a pour effet d'augmenter la tension* », explique le chercheur Cédric Moreau de Bellaing à l'ACAT.

Plus largement, pour l'OSCE, la communication doit être assurée entre les différentes parties prenantes d'une manifestation : personnels des services de maintien de l'ordre et de la sûreté publique (pompiers, ambulances, etc.) et autorités de réglementation. Le maintien de cette communication est permis par une planification minutieuse des mesures d'urgence. Les agents des forces de l'ordre qui interviennent doivent être informés précisément des conditions de leur intervention.

L'instauration d'un dialogue entre les parties prenantes (organisateur si possible, résidents, commerces de proximité, etc.) doit intervenir au plus tôt. Cette phase préalable s'exerce, selon les pays, au moyen de consultations de résidents, réseaux sociaux, médias traditionnels, brochures d'informations, site Internet de la police, etc. À cet égard, la communication engagée depuis peu sur le réseau social Twitter par certaines préfectures, et notamment la préfecture de police, ne satisfait que trop peu à cette exigence de dialogue, dans la mesure où elle est centrée sur le nombre d'interpellations et sur la violence de certains manifestants, sans faciliter l'exercice de la liberté de réunion pacifique.

Pour les rapporteurs spéciaux des Nations unies, toutefois, « *les organisateurs et les participants doivent être libres de choisir de communiquer et de dialoguer et ne doivent pas être tenus, officiellement ou non, de négocier le moment, le lieu et les modalités des réunions avec les pouvoirs publics. Ce serait imposer une restriction à la réunion prévue<sup>23</sup>.* » Si certains manifestants peuvent être réticents à négocier avec les autorités, les efforts de dialogue de la part des autorités doivent malgré tout être soutenus.

Par ailleurs, seule une minorité de manifestations sur la voie publique sont spontanées ou organisées à la dernière minute. Quand bien même elles ne seraient pas déclarées, les autorités disposent d'autres moyens pour anticiper les réunions sur la voie publique, notamment par la consultation des réseaux sociaux. Il est donc en général possible de les anticiper et donc de planifier leur encadrement.



### ET CHEZ NOS VOISINS ? LES PAYS-BAS ET LE DANEMARK

Aux Pays-Bas, la police dispose de centres de renseignement en temps réel qui sont chargés d'anticiper au maximum les manifestations spontanées par l'observation précise de l'actualité, tant nationale qu'internationale.

À la suite de plusieurs contre-manifestations organisées en marge de contre-sommets et qui se sont soldées par des violences, certains États ont fait le choix d'entamer un dialogue de manière anticipée avec les organisateurs des contre-sommets. Ce fut par exemple le cas pour le Forum économique et social à Florence en 2002. Cette manifestation faisait suite au G8 à Gênes en 2001 qui s'était soldé par une mauvaise gestion de l'ordre public et ultérieurement par la condamnation de l'Italie par la CEDH pour torture et mauvais traitements. Au Danemark, à l'occasion du G8 cette même année, les autorités ont entamé des négociations avec les organisateurs d'une manifestation un an auparavant<sup>24</sup>.

22. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §38-39.

23. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §38-39.

24. Amnesty International, *Le maintien de l'ordre lors des rassemblements*, décembre 2013, p. 15.

La communication doit s'effectuer à tous les stades de l'opération de maintien de l'ordre. Pour l'OSCE, ces interventions doivent en effet être caractérisées par l'absence de « surprise » de la part des autorités envers les manifestants. Ces derniers doivent pouvoir réagir individuellement aux situations auxquelles ils sont confrontés, « y compris aux avertissements ou aux directives qui leur sont donnés », précise l'organisation internationale<sup>25</sup>. De plus, les rapporteurs spéciaux des Nations unies invitent les autorités à former les membres des forces de l'ordre à certains éléments de communication non verbale (par exemple, l'utilisation de certains équipements ou la posture des agents), certains gestes ou postures pouvant être perçus par les manifestants comme une menace ou une intimidation.

L'ONU recommande également que les personnes en contact avec les organisateurs des manifestations soient formées à la communication et à la gestion des conflits afin d'être en mesure de gérer les problèmes de sécurité, de répondre de la conduite des agents des forces de l'ordre et de donner suite aux demandes exprimées par les participants. Le dialogue doit également être très présent pendant l'évènement et les parties concernées doivent être informées de tout changement de contexte ou de circonstances. La communication établie avec les manifestants dans une situation calme doit être maintenue, voire accentuée, dans les situations de tensions. À cette fin, certains des pays observés utilisent des haut-parleurs ou des écrans géants afin de tenir la foule informée des intentions de la police.



#### ET CHEZ NOS VOISINS ? DES UNITÉS POUR LE DIALOGUE

Plusieurs pays ont mis en place des unités de maintien de l'ordre dédiées au dialogue. Les rapporteurs spéciaux des Nations unies recommandent que cette fonction de liaison soit exercée indépendamment des autres fonctions de maintien de l'ordre<sup>26</sup>. De telles unités existent dans plusieurs pays : des officiers de dialogue en Suède, de l'*event police* au Danemark, des *peace units* aux Pays-Bas ou des *police liaison officers* en Angleterre. En Allemagne, sont également déployées des unités de dialogue, lors des manifestations ou rencontres de football. L'objectif de ces unités est de faire en sorte que les actions de la police soient systématiquement expliquées, afin d'être correctement comprises et interprétées par les manifestants. Chaque interpellation dans des situations de maintien de l'ordre est ainsi suivie de l'intervention d'une équipe de dialogue afin de désamorcer les conflits pouvant résulter de l'action policière.

Le policier suédois Christian Wessman, qui a coordonné le projet GODIAC, attire toutefois l'attention sur le fait que la communication peut être difficile lorsque différentes forces de police sont mobilisées en même temps. De même, la présence d'officiers de liaison dans les cortèges ne doit pas exonérer les agents des forces de l'ordre de communiquer eux aussi avec les manifestants.

Enfin, la communication doit être poursuivie après l'évènement, par le biais par exemple de séances de debriefing avec les organisateurs. Le positionnement des autorités, et notamment leur capacité à admettre leur échec dans la gestion d'une réunion sur la voie publique, est également fondamental et peut permettre de désamorcer de futures tensions.

25. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>e</sup> édition)*, 9 juillet 2010, p. 74.

26. Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, §49.

*« C'est un choix : on peut disperser tranquillement ou gazer ou utiliser les canons à eau massivement, qui est aussi une technique. Là, sur les Gilets jaunes, la police ne parle pas, ou pas assez, avant d'utiliser la force. S'il y avait des annonces plus claires, des officiers de liaison, indiquer par où partir...*

*Il y a beaucoup de choses que les gens ne savent pas. Les nouvelles formes de mobilisation demandent plus de travail aux autorités mais un maintien de l'ordre "pacifié" est malgré tout possible. Il faut pour cela mobiliser davantage de moyens et c'est une question politique : depuis le début, c'est de plus en plus violent de la part du gouvernement alors qu'à mon sens si on voulait que ça se passe mieux, il faudrait plus de communication au sein même du maintien de l'ordre. »*

THIERRY TINTONI, POLICIER À LA RETRAITE



### ET EN FRANCE ?

En France, des officiers de liaison sont chargés de maintenir un contact avec les organisateurs de manifestations. S'il s'agit d'un dispositif nécessaire, il est aujourd'hui insuffisant, en particulier pour les manifestations spontanées ou non déclarées. Dès lors, comme le rappelait le sociologue Fabien Jobard devant la commission sur le maintien de l'ordre en 2015 : « *Il faut aller au-delà du face-à-face entre l'officier de liaison et ses points de contact habituels au sein des organisations professionnelles. La rue est devenue pour beaucoup un moyen légitime d'expression des revendications, qui ne passe plus forcément par la médiation des organisations professionnelles, syndicales ou associatives. De nombreuses personnes se joignent aux cortèges sans être véritablement encadrées. Cela nécessite de poster des policiers à l'intérieur des manifestations, de manière à pouvoir maintenir un contact permanent entre manifestants et forces de police*<sup>27</sup>. » La commission parlementaire recommandait ainsi que soient créées des unités policières de médiation, identifiées et reconnues du public, chargées de maintenir un dialogue avec les manifestants tout au long de l'évènement, sur le modèle des dispositifs existants dans d'autres États.

### RECOMMANDATION

L'ACAT recommande aux autorités françaises de mettre en place des officiers de liaison dont les fonctions seront exercées indépendamment des autres fonctions de maintien de l'ordre. Ils seront chargés de faciliter la communication entre les différentes parties prenantes de la manifestation dans un esprit de dialogue et de facilitation de celle-ci. Les officiers de liaison devront être spécialement formés à la communication et à la gestion des conflits.

### Differentiation

Le quatrième et dernier principe est celui de *differentiation* (différenciation) qui impose aux autorités de distinguer les participants des non-participants (par exemple les passants se trouvant à proximité de la manifestation ou les observateurs) à une réunion, ainsi que les manifestants pacifiques des non pacifiques.

Il s'agit ici, pour les forces de l'ordre :

- d'avoir conscience de la variété des individus dans une foule (différentes identités, manières d'agir et de réagir) ;
- de traiter individuellement les personnes posant problème, afin de prévenir l'extension des comportements illégaux. Ce principe renvoie à la psychologie des foules décrite ci-après. Il suppose que des actions indiscriminées de la police peuvent engendrer la solidarisation de la foule avec les protestataires que la police cherche à isoler, et ainsi générer une escalade de la violence et donc accroître le risque de menace à l'ordre public. Dans cet esprit, il importe donc de ne pas faire un usage indiscriminé de la force, et ce afin d'éviter que les personnes sans intention malveillante ou délictuelle deviennent solidaires des personnes qui seraient légitimement visées par les agents.

Dans cette perspective, de nombreuses polices estiment que les gaz lacrymogènes ne permettent pas une gestion différenciée des auteurs de troubles et peuvent donc entraîner une escalade de la violence. Ainsi, certains pays refusent de les utiliser quand d'autres n'en font usage qu'en dernier recours. Le principe de différenciation suppose là encore de bien connaître les manifestants et de maintenir avec eux un dialogue permanent. Il suppose également de donner des signaux clairs sur ce qui est toléré ou non.

27. Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 21 mai 2015, p. 116.

### Une nouvelle psychologie des foules

Le modèle KFCD repose sur une psychologie des foules différente de celle théorisée par Gustave Lebon, qui irrigue encore très largement les pratiques françaises. Cette nouvelle psychologie s'appuie sur les travaux de psychologues sociaux, comme Stephen Reicher ou Otto Adang, fondés sur des observations expérimentales et participatives. Elle s'appuie sur un modèle de l'identité sociale (*Elaborated Social Identity Model of crowd behaviour*, ESIM) et repose sur l'idée que les personnes ont tendance à agir en tant que groupe lorsque le contexte est marqué par la présence d'un autre groupe, que celle-ci soit réelle ou symbolique. Ainsi, toute présence hostile à un groupe aura tendance à minorer l'individualité de chaque membre de celui-ci, qui tend alors à former un bloc uniforme déterminé à réduire ou éloigner le danger perçu. « *L'appartenance au groupe s'exprime alors par l'exhibition des traits et des normes les plus distinctifs face aux membres de l'autre groupe* », expliquent Olivier Fillieule et Fabien Jobard, sociologues<sup>28</sup>. En revanche, lorsque la menace ou le danger s'éloigne, les membres du groupe retrouvent leur individualité et la solidarité du groupe disparaît. « *L'usage indiscriminé de la force par la police est susceptible d'avoir un impact cohésif sur les dynamiques de la foule, qui dès lors en fait son adversaire*<sup>29</sup> », en concluent donc les chercheurs.

*« Ni des incidents isolés de violence sporadiques, ni des actes violents commis par certains participants au cours d'une manifestation ne sauraient intrinsèquement constituer un motif suffisant pour imposer de sévères restrictions aux personnes participant pacifiquement à une réunion. Les membres des forces de l'ordre devraient donc éviter de traiter une foule comme une masse homogène lorsqu'ils procèdent à des arrestations ou, en dernier ressort, dispersent une réunion par la force. »*

LIGNES DIRECTRICES DE L'OSCE<sup>30</sup>

### La désescalade est-elle possible face à des individus violents ?

Interrogé par un député, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur déclarait : « *La désescalade, face à des casseurs et à des émeutiers qui viennent pour piller, je ne sais pas ce que c'est [...]. La désescalade, pour nous, ce sont les déclarations de manifestations, les contrôles préventifs et, quand il le faut, les interdictions de manifestation – interdiction générale pour le moment, interdictions individuelles, à l'avenir, une fois que la "loi anti-casseurs" aura été promulguée [ndlr : cette mesure a été censurée par le Conseil constitutionnel]. Mais, face à des émeutiers et des casseurs, on ne peut pas parler de désescalade et, dans une telle situation, aucun pays, contrairement à ce qu'on peut lire, ne la pratique. Cela n'existe pas*<sup>31</sup>. » Or, comme le rappelle le sociologue spécialiste de ces questions, Cédric Moreau de Bellaing, à l'ACAT, la désescalade, telle qu'elle s'est pratiquée en Allemagne, concernait spécifiquement les groupes qui utilisaient la violence contre les forces de l'ordre. La désescalade est évidemment plus facile à obtenir dans les contextes pacifiés mais une partie de ces stratégies de désescalade a justement été pensée pour réduire la conflictualité réelle, pas supposée. Par ailleurs, comme le précise Fabien Jobard, « *l'Allemagne est un pays où on n'a pas fait des économies en matière de police*<sup>32</sup> ».

28. O. Fillieule et F. Jobard, « Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre » in J. Gauthier et F. Jobard, *Police : questions sensibles*, p. 26 ; voir également G. Descloux, O. Fillieule et P. Viot, *Changement de tableau. Le maintien de l'ordre public en Europe, entre poussée de l'histoire réelle et dédifférenciation*, 2015.

29. O. Fillieule et F. Jobard, « Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre » in J. Gauthier et F. Jobard, *Police : questions sensibles*, p. 26.

30. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>e</sup> édition)*, 9 juillet 2010, p. 76.

31. Déclaration de L. Nunez devant la commission des lois de l'Assemblée nationale le 27 mars 2019.

32. F. Jobard, 1<sup>er</sup> février 2019. Disponible sur [www.metropolitiques.eu/Vers-un-maintien-de-l-ordre-preventif.html](http://www.metropolitiques.eu/Vers-un-maintien-de-l-ordre-preventif.html).

## DES CHOIX POLITIQUES DÉTERMINANTS

### UN TRAVAIL DE PÉDAGOGIE ENVERS LES MANIFESTANTS

La mise en œuvre de ces changements de pratiques dans les pays évoqués ci-dessus résulte de décisions politiques sur un spectre large. Elle résulte notamment d'un choix affirmé de pédagogie important envers l'ensemble des acteurs concernés, tant du côté des forces de l'ordre que des participants aux réunions sur la voie publique, afin de faciliter le déroulement de celles-ci et de limiter les risques de tensions. Par exemple, en Suède, un travail conséquent de pédagogie a été initié vis-à-vis des mouvements politiques aux extrêmes de l'échiquier politique afin de les inciter à déclarer leurs manifestations, ce qu'ils ne faisaient traditionnellement pas.

### UN ACCENT MIS SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET LA FORMATION DES AGENTS DES FORCES DE L'ORDRE

Les représentants des forces de l'ordre peuvent se retrouver dans des situations délicates dans des contextes de manifestation, notamment lorsqu'elles visent le gouvernement. En effet, les manifestants peuvent être enclins à assimiler policiers et gendarmes aux décisions gouvernementales. Il est donc primordial que la façon dont ils interviennent soit strictement encadrée et préparée, et ce notamment afin de ne pas donner l'impression qu'ils prennent parti contre les personnes qui manifestent leur colère. Dans ces conditions, un accent particulier doit également être mis sur la formation des agents des forces de l'ordre, tant initiale que continue, afin de leur inculquer ces principes. En effet, si certains aspects peuvent apparaître comme étant de bon sens, ils induisent un vrai changement d'approche du travail policier.

Il apparaît également primordial que la formation des agents ne se limite pas aux questions d'usage de la force, mais intègre plus largement des enseignements plus variés, sur les techniques de communication ou sur la psychologie des foules par exemple. Elle doit également s'ouvrir à d'autres corps de métiers, à la recherche et au monde associatif. Par exemple, en Suisse, la gendarmerie de Genève et les pompiers suivent des formations conjointes pour apprendre à intervenir sur des feux lors de manifestations le plus rapidement possible afin d'éviter toute escalade de la violence. En France, un représentant syndical qui a exercé comme CRS expliquait à l'ACAT qu'il regrettait qu'il n'y ait jamais d'exercices communs entre les différentes forces de l'ordre et les pompiers, par exemple, pour préparer les dispositifs de maintien de l'ordre. Pourtant, cela se fait notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou contre les risques nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques.

En outre, des conditions de travail propices doivent être mises en œuvre pour les agents. Le projet GODIAC recommandait ainsi de s'assurer que les agents puissent s'hydrater et s'alimenter lors de leurs missions.

## DES CHOIX STRATÉGIQUES SUR L'ARMEMENT DES FORCES DE L'ORDRE

Plusieurs pays ont une approche différente de l'armement des agents chargés de la police des foules. À la différence de la France, certains États ont fait le choix d'un équipement bien plus modéré, notamment s'agissant des armes induisant un risque élevé de blessures irréversibles.

### Canada

Les autorités ont renoncé à des armes acoustiques utilisées pour incommoder une foule par l'émission d'infrasons très élevés, intolérables pour l'oreille humaine\*.

\* Amnesty International, *Le maintien de l'ordre lors des rassemblements*, décembre 2013, p. 19.

### Irlande du Nord

Les autorités ont revu les équipements en dotation, en particulier à la suite des accords de paix de 1998.

L'équivalent des balles de défense (*impact rounds* ou *baton rounds*) qui avaient été à l'origine de nombreuses blessures graves – notamment au visage – et de décès, a été changé en 2005 pour des munitions moins puissantes (« *attenuating energy projectiles* » (AEP) pour « projectiles à impact atténué »), de 37 mm de diamètre, avec des embouts qui ne sont pas censés briser les os.

Aujourd'hui, ces armes sont très peu utilisées et uniquement sur ordre\*. Un contrôle plus important sur son utilisation a été mis en place et la formation des agents a été renforcée.

« *La police est passée d'une logique de confrontation avec un usage important de la force vers un maintien de l'ordre de meilleure qualité, avec un vrai commandement, une bonne formation, l'application des principes des droits de l'homme* », explique à l'ACAT Neil Jarman, spécialiste de ces questions et expert pour l'OSCE.

Depuis la mise en œuvre de ces nouvelles mesures, des blessures graves ont toutefois été répertoriées. Une étude scientifique publiée en 2007 recommandait d'ailleurs d'abandonner l'utilisation des AEP, qui restent malgré tout dangereux\*\*.

\* Selon le service de police d'Irlande du Nord, les AEP ont été utilisés à 17 reprises entre le 1<sup>er</sup> avril et le 30 septembre 2019 (25 fois sur les six mois précédents), mais n'ont abouti à un tir qu'à quatre reprises sur une année.

\*\* *Emergency Medicine Journal*, « Injuries caused by the attenuated energy projectile : the latest less lethal option », mars 2007.



### Allemagne

Les autorités ont progressivement écarté les grenades de l'arsenal des forces de l'ordre, notamment car cette arme ne permet pas un usage discriminé de la force.

### Angleterre

Après des émeutes à Londres en août 2011, les polices anglaise et galloise ont examiné la possibilité d'utiliser des engins lanceurs d'eau, déjà utilisés en Irlande du Nord.

En mars 2014, une demande pour 43 canons à eau fut introduite. La société civile s'est alors largement mobilisée contre ce projet, estimant qu'il ne s'agissait pas d'une arme nécessaire et qu'elle risquait de menacer les relations entre la police et les citoyens. Finalement, cinq des six plus grosses forces de police ont indiqué qu'elles n'utiliseraient pas les canons à eau, quand bien même elles en auraient à leur disposition.

En juillet 2015, le *Home Secretary*, l'équivalent du ministre de l'Intérieur, a annoncé que la demande d'introduire les canons à eau était finalement rejetée pour trois raisons :

- les risques pour la santé et la sécurité induits par cette arme ;
- l'inadaptation et le manque de mobilité des canons à eau en cas de situations d'émeutes évoluant rapidement ;
- les risques pour les relations police-population et la perte de confiance si cette arme venait à être utilisée, ce qui serait sûrement contreproductif.

### Le LBD en maintien de l'ordre : une arme décrié chez nos voisins européens

À la différence de la France, la plupart des autres pays ont renoncé à utiliser des armes de type lanceurs de balle de défense lors d'opérations de maintien de l'ordre. En effet, si la législation de plusieurs États permet leur utilisation dans le cadre de la gestion des foules, ces armes sont en réalité peu utilisées.

En **Allemagne**, l'introduction de balles en caoutchouc a été discutée dans les années 1980, en particulier sous l'influence de syndicats de police. En 1991, les autorités ont toutefois renoncé à recourir à cette arme qui n'est actuellement utilisée que dans deux *länder* (Hesse et Saxe), mais à priori pas dans des contextes de manifestation. Des balles en caoutchouc ont été tirées pendant le sommet du G20 à Hambourg en 2017, mais il s'agissait là d'un évènement extraordinaire.

En **Espagne**, de nombreuses personnes ont été grièvement blessées par des tirs de balles de défense. En avril 2014, après des incidents lors de la dispersion d'une manifestation des « Indignés » à Madrid, la police de Catalogne a renoncé à l'utilisation des LBD. Toutefois, de telles armes peuvent toujours être utilisées par les membres de la *guardia civil*, la police nationale espagnole. À ce propos, le débat s'est recentré sur la question des LBD à l'automne 2019, lorsqu'ils ont été utilisés à Barcelone, occasionnant plusieurs blessures graves en marge des manifestations faisant à la suite d'une décision du tribunal suprême sur les leaders séparatistes.

Selon des déclarations de Laurent Nunez devant le Sénat, des LBD seraient également utilisés par les polices croates, bulgares et slovènes.

# CONCLUSION

Les questions d'usage de la force par les policiers et les gendarmes ont rarement été autant débattues. Le nombre de personnes blessées, voire tuées, alors qu'elles participaient à une manifestation ou se trouvaient à proximité, trahit des dysfonctionnements dans les pratiques de maintien de l'ordre. Si ces faits peuvent paraître relativement exceptionnels au regard du nombre d'interventions mobilisant les forces de l'ordre, le travail d'enquête de l'ACAT démontre néanmoins que les évolutions dans les pratiques de maintien de l'ordre depuis une vingtaine d'années sont loin d'être anodines. Elles ont par ailleurs des conséquences très concrètes sur l'exercice des libertés.

Multiplication des cas de violences illégitimes, restriction des libertés publiques et des droits fondamentaux, rupture du lien de confiance entre les institutions, notamment policière, et les citoyens : l'ordre doit-il être maintenu à ce prix ?

Le maintien de l'ordre relève de choix politiques, tant en matière de moyens alloués à la formation des forces de l'ordre et des armes qui sont mises à leur disposition, qu'en matière d'acceptation des différents mouvements de contestation. En tout état de cause, les États ont une obligation légale de protéger les libertés et droits fondamentaux, y compris ceux des personnes qui exercent leur droit de réunion dans le cadre de manifestations sur la voie publique. Il leur appartient également de prévenir et de sanctionner les mauvais traitements pouvant être causés par un usage abusif et disproportionné de la force.

Dès lors, l'ACAT renouvelle sa demande d'entreprendre une sérieuse réflexion sur les pratiques policières mises en œuvre à l'occasion des manifestations organisées sur la voie publique. Sans ce travail, qui demandera un engagement politique fort, le fossé entre police et population risque de continuer à se creuser et de nourrir des tensions plus grandes encore à chaque manifestation sur la voie publique.

La confiance entre les autorités et les citoyens dans un contexte de manifestation se construit sur le temps long, à partir des expériences vécues par tous les acteurs. Dans ce contexte, l'ACAT invite également les autorités à ne pas renvoyer dos à dos manifestants et forces de l'ordre. Il leur incombe en effet de créer les conditions pour une désescalade de la violence.

De manière générale, et à l'instar d'autres institutions de protection et de promotion des droits humains, l'ACAT appelle les autorités à fonder l'ensemble des missions de police sur le respect des droits humains. Ces derniers ne sont pas un obstacle à l'efficacité policière. Bien au contraire, l'ACAT est convaincue que c'est dans le respect de la déontologie et des droits humains qu'un lien de confiance peut s'instaurer et perdurer entre la population et ses forces de sécurité. Il appartient aux autorités françaises de prendre les mesures nécessaires pour garantir aux citoyens que l'usage de la force policière est strictement nécessaire et proportionné au but à atteindre, que les allégations de violences sont sérieusement examinées et les abus avérés dûment sanctionnés.

# RECOMMANDATIONS AUX AUTORITÉS FRANÇAISES



## FORMATION AUX ARMES

Renforcer la formation des agents des forces de l'ordre au maniement des armes létales ou non. Cette formation, régulièrement actualisée, doit porter également sur les conséquences de leur usage.



## LANCEURS DE BALLES DE DÉFENSE

- Interdire l'utilisation des LBD en toutes circonstances.
- Procéder au retrait des armes en dotation.



## GRENADES GM2L

Suspendre l'utilisation des grenades GM2L dans l'attente d'un examen complet et indépendant de cette arme. L'ACAT demande aussi qu'une réflexion soit engagée sur l'utilisation d'une telle arme dans des dispositifs de maintien de l'ordre.



## GRENADES À MAIN DE DÉSENCERCLEMENT

Suspendre l'utilisation des grenades à main de désencerclement dans l'attente d'un examen complet et indépendant de cette arme. L'ACAT demande également à ce qu'une réflexion soit engagée sur l'utilisation d'une telle arme dans des dispositifs de maintien de l'ordre.



## GAZ LACRYMOGÈNES

Limiter l'emploi des gaz lacrymogènes aux cas où c'est absolument nécessaire. L'ACAT demande également une étude d'impact de leur utilisation à grande échelle sur la santé des manifestants et des forces de l'ordre.



## ENGINS LANCEURS D'EAU

Limiter l'emploi des engins lanceurs d'eau aux cas où c'est absolument nécessaire. L'ACAT demande également à ce que la doctrine d'emploi de ces engins soit publiée.



## COUPS VOLONTAIRES

Interdire et sanctionner fermement les faits de violences volontaires (coups de poings, coups de pied, matraquages, etc.).



## OBSERVATEURS DE MANIFESTATION

Reconnaître et ne pas entraver le travail des observateurs citoyens.

Mener des enquêtes approfondies sur toutes les atteintes aux droits des observateurs des manifestations, et ce indépendamment du caractère pacifique ou non de la manifestation qu'ils observent.



## JOURNALISTES

Rappeler aux forces de l'ordre leur obligation de respecter le travail et l'intégrité des journalistes dans le cadre des manifestations.

Mettre en place des officiers de liaison, en amont et pendant les manifestations, afin de faciliter le travail des journalistes et d'améliorer les relations entre ces derniers et les forces de l'ordre.

Mener des enquêtes approfondies sur toutes les atteintes aux droits des journalistes, et ce indépendamment du caractère pacifique ou non de la manifestation qu'ils observent.



## SOMMATIONS

Revoir les modalités des sommations avant l'usage de la force, notamment dans le but d'améliorer la compréhension et la visibilité des actions des forces de l'ordre à destination du public et des manifestants.



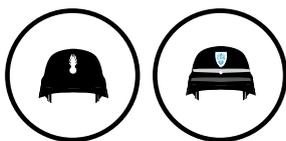
## NASSES

Recourir à des nasses que de manière exceptionnelle et pour une durée limitée. Un cadre légal devrait être adopté, prévoyant les conditions de mise en œuvre de cette mesure et les modalités de communication avec les personnes concernées. La nécessité de prévoir une échappatoire devra également être rappelée.



## OFFICIERS DE LIAISON

Mettre en place des officiers de liaison dont les fonctions seront exercées indépendamment des autres fonctions de maintien de l'ordre. Ils seront chargés de faciliter la communication entre les différentes parties prenantes de la manifestation dans un esprit de dialogue et de facilitation de celle-ci. Les officiers de liaison devront être spécialement formés à la communication et à la gestion des conflits.



## FORCES SPÉCIALISÉES

Ne faire intervenir que des agents suffisamment formés au maintien de l'ordre.

Reconnaître la spécificité des unités spécialisées dans le maintien de l'ordre. Par ailleurs, leur formation doit être encore améliorée et actualisée afin de mieux prendre en compte les évolutions des manifestations et garantir un exercice effectif des libertés. Cette formation devrait s'ouvrir davantage aux sciences sociales et à la société civile.



## IDENTIFICATION

S'assurer que les agents des forces de l'ordre soient systématiquement identifiés dans le cadre de leurs missions. Une réflexion devrait être menée sur la forme actuelle du RIO afin qu'il soit plus visible et plus facilement mémorisable par les citoyens.



## TRANSPARENCE

Publier chaque année :

- le nombre d'utilisations de chaque type d'arme équipant les forces de l'ordre ;
- le nombre de personnes blessées ou tuées dans le cadre d'interventions de police ou de gendarmerie ;
- le nombre d'enquêtes administratives ouvertes, les faits auxquels se rapportent ces enquêtes, le taux de sanctions disciplinaires prononcées par type de faits allégués, le quantum des sanctions prononcées par type de faits allégués ;
- le nombre de plaintes déposées contre des agents des forces de l'ordre pour violences, le taux de classement sans suite par type de faits reprochés, le taux de condamnation par type de faits poursuivis, le quantum des peines prononcées.

Assurer la transparence quant à la dangerosité réelle des armes utilisées et leur composition.



## ORGANE D'ENQUÊTE

Créer un organe indépendant chargé d'enquêter sur les faits commis par des agents de police et de gendarmerie.



## SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Prononcer des sanctions proportionnées à la gravité des faits reprochés.



## SANCTIONS JUDICIAIRES

S'assurer que les condamnations prononcées sont en toutes circonstances proportionnées aux violations constatées.

Examiner et juger toute plainte pour outrage et rébellion déposée concomitamment à une plainte dénonçant un usage illégal ou abusif de la force en même temps que cette dernière.

# BIBLIOGRAPHIE

## PUBLICATIONS DE L'ACAT

ACAT, *L'ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, mars 2016.  
Disponible sur : [www.acatfrance.fr](http://www.acatfrance.fr).

ACAT, *Pratiques et conséquences du maintien de l'ordre en France. Note d'analyse adressée au Défenseur des droits dans le cadre de sa mission d'enquête relative au maintien de l'ordre*, juillet 2017.  
Disponible sur : [www.acatfrance.fr](http://www.acatfrance.fr).

ACAT, *Après plus de 100 jours de manifestation des Gilets jaunes : quel bilan ?*, 7 mars 2019.  
Disponible sur : [www.acatfrance.fr](http://www.acatfrance.fr).

## TEXTES OFFICIELS

Arrêté du 4 décembre 2013 relatif aux conditions et modalités de port du numéro d'identification individuel par les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité et les réservistes de la police nationale.  
Code de la sécurité intérieure.

Circulaire du ministère de la Justice du 20 septembre 2016 relative à la lutte contre les infractions commises à l'occasion des manifestations et autres mouvements collectifs.

Circulaire du ministère de la Justice du 22 novembre 2018 relative au traitement judiciaire des infractions commises en lien avec le mouvement de contestation dit « des gilets jaunes ».

Instruction du 21 avril 2017 relative au maintien de l'ordre public par la police nationale.

Note de service du ministère de l'Intérieur du 23 décembre 2008 sur l'enregistrement et la diffusion éventuelle d'images et de paroles de fonctionnaires de police dans l'exercice de leurs fonctions.

## RAPPORTS ET AVIS INSTITUTIONNELS

Centre de recherche et de développement stratégique de l'école nationale de police du Québec, *Actualisation de l'étude sur les armes intermédiaires d'impact à projectiles*, 29 septembre 2017.

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Maintien de l'ordre et liberté de réunion dans le contexte du mouvement des "gilets jaunes" : recommandations de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*, 26 février 2019.

Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>e</sup> édition)*, 9 juillet 2010.

Cour des comptes, *L'équipement des forces de l'ordre. Un effort de mutualisation et de rationalisation à poursuivre*, mai 2018.

Défenseur des droits, *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, décembre 2017.

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

Nations unies, *Observations finales n°31 du Comité contre la torture sur les quatrième à sixième rapports périodiques de la France*, CAT/C/FRA/CO/4-6, 20 mai 2010.

Nations unies, *Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France*, CAT/C/FRA/CO/7, 10 juin 2016.

Note du Secrétariat général à l'Assemblée générale des Nations unies, *Usage de la torture hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, A/72/178, 20 juillet 2017.

Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66.

Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019.

Rapport fait au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens, 21 mai 2015.

Résolution du Parlement européen du 14 février 2019 sur le droit de manifester pacifiquement et à l'usage proportionné de la force.

## RAPPORTS ASSOCIATIFS

Amnesty International, *Le maintien de l'ordre lors des rassemblements*, décembre 2013.

Amnesty International, *Un droit, pas une menace. Restrictions disproportionnées à la liberté de réunion pacifique sous couvert de l'état d'urgence*, mai 2017.

GRIP, *Les armes non létales. Une nouvelle course aux armements*, janvier 1999.

Rapports des observatoires des libertés et des pratiques policières. Disponibles sur : [www.ldh-france.org](http://www.ldh-france.org).

Omega Foundation, *Guide visuel des équipements militaires, de sécurité et de police*, 2015.

Omega Foundation et Amnesty International, *Armes à létalité réduite et autres équipements des forces de l'ordre : impact sur les droits humains*, 2015.

Physicians for Human Rights et International network of Civil Liberties Organizations, *Lethal in Disguise. The health consequences of crowd-control weapons*, 1<sup>er</sup> mars 2016.

## OUVRAGES

Patrick Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, Presses de Sciences Po, mars 1996.

David Dufresne, *Maintien de l'ordre*, Pluriel, janvier 2013.

Olivier Fillieule et Danielle Tartakowsky, *La manifestation*, Presses de Sciences Po, octobre 2013.

Jérémy Gauthier et Fabien Jobard, *Police : questions sensibles*, PUF, janvier 2018.

## ARTICLES ACADÉMIQUES

Aurore Chauvin, Jean-Louis Bourges, Jean-François Korobelnik et al., « Ocular injuries caused by less-lethal weapons in France » in *The Lancet*, 2 novembre 2019.

Gilles Descloux, Olivier Fillieule et Pascal Viot, « Changement de tableau. Le maintien de l'ordre public en Europe, entre poussée de l'histoire réelle et dédifférenciation », 2015.

## ACTES DE SÉMINAIRE

Actes du séminaire de l'*Independent Police Complaints' Authorities Network* (IPCAN) du 23 mars 2015 sur l'encadrement démocratique des foules.

# ANNEXES

## CADRES LÉGAUX DE L'USAGE DES ARMES DE FORCE INTERMÉDIAIRE<sup>1</sup>

	Légitime défense (122-5 code pénal)	Cadre d'usage des armes spécifiques aux militaires de la gendarmerie et aux policiers (L435-1 CSI)	Maintien et rétablissement de l'ordre public (L211-9 CSI, R211-13 et suivants du CSI)			État de nécessité (122-7 code pénal)	Protection de ZDHS et OPEX (L4123-12 du code de la défense – uniquement pour les gendarmes)
			Après deux sommations (emploi de la force décidé par autorité habilitée)	Après réitération de la seconde et dernière sommation (usage des armes décidé par autorité habilitée)	En cas de voies de fait ou pour protéger une position (initiative du commandant de la force publique)		
LBD 40	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Flashball	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Pistolet à impulsion électrique	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓
Grenade lacrymo- gène	✓	✓	✓  (lancées à la main uniquement)	✓	✓	✓	✓
GLI-F4 ou GM2L	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Lanceur de grenades 56 mm et 40 mm	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Grenade GMD	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓

1. Annexe 8 de l'instruction relative à l'usage et l'emploi des armes de force intermédiaire dans les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale des 27 juillet 2017 et 2 août 2017.

## ANNEXES JURIDIQUES

### **Article 122-5 du code pénal sur la légitime défense**

N'est pas pénalement responsable la personne qui, devant une atteinte injustifiée envers elle-même ou autrui, accomplit, dans le même temps, un acte commandé par la nécessité de la légitime défense d'elle-même ou d'autrui, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte.

N'est pas pénalement responsable la personne qui, pour interrompre l'exécution d'un crime ou d'un délit contre un bien, accomplit un acte de défense, autre qu'un homicide volontaire, lorsque cet acte est strictement nécessaire au but poursuivi dès lors que les moyens employés sont proportionnés à la gravité de l'infraction.

### **Article 122-7 du code pénal sur l'état de nécessité**

N'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace.

### **Article 431-3 du code pénal sur l'attroupement**

Constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public.

Un attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser restées sans effet adressées dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article L211-9 du code de la sécurité intérieure.

### **Article L211-9 du code de la sécurité intérieure sur l'attroupement**

Un attroupement, au sens de l'article 431-3 du code pénal, peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser demeurées sans effet, adressées, lorsqu'ils sont porteurs des insignes de leur fonction, par :

- 1° Le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police ;
- 2° Sauf à Paris, le maire ou l'un de ses adjoints ;
- 3° Tout officier de police judiciaire responsable de la sécurité publique, ou tout autre officier de police judiciaire.

Il est procédé à ces sommations suivant des modalités propres à informer les personnes participant à l'attroupement de l'obligation de se disperser sans délai.

Toutefois, les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent.

Les modalités d'application des alinéas précédents sont précisées par un décret en Conseil d'État, qui détermine également les insignes que doivent porter les personnes mentionnées aux 1° à 3° et les conditions d'usage des armes à feu pour le maintien de l'ordre public.

**Article L435-1 du code de la sécurité intérieure sur les règles d'usage des armes**

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

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

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

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

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

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

## FICHE TECHNIQUE



### LES BÂTONS

#### Présentation de l'arme

Les bâtons et matraques font partie des armes les plus anciennes à la disposition des forces de l'ordre. Il s'agit d'armes à impact cinétique manuelles. En France, les forces de l'ordre sont équipées de bâtons de défense à poignée latérale (dits tonfa) et de bâtons télescopiques de défense. L'arme peut être en dotation individuelle ou collective.

Les bâtons, en tant qu'arme d'impact, visent à frapper un endroit spécifique chez une personne pour lui causer une douleur incapacitante, notamment dans l'objectif de la maîtriser. La force de frappe augmente avec la longueur de l'arme. La fondation Omega explique que ce type d'arme est présenté comme permettant « *d'induire l'obéissance par la douleur*<sup>1</sup> ».

#### Doctrine d'emploi

Les bâtons peuvent être utilisés pour maintenir un individu à distance ou pour exercer une contrainte ou faciliter son menottage. Dans les opérations de maintien de l'ordre, leur utilisation relève de l'emploi de la force simple, par opposition à l'emploi d'armes à feu.

Les effectifs qui utilisent cette arme doivent être spécialement formés et habilités. Les formations au maniement du bâton diffèrent toutefois entre les policiers et les gendarmes. Si les premiers sont tenus à une obligation de « recyclage », tel n'est pas le cas des gendarmes qui, une fois habilités, le sont pour toute leur carrière, quand bien même des entraînements sont régulièrement organisés. Les rappels réguliers sur les modalités de l'usage du bâton apparaissent pourtant comme fondamentaux. « *Peu à peu, sur la voie publique, vous acquérez un certain nombre de réflexes, vous vous forgez des principes qui ne sont plus tout à fait ceux qui ont été enseignés* », rappelait notamment le directeur central du recrutement et de la formation de la police devant une commission parlementaire<sup>2</sup>.

#### Risques identifiés

Parmi les risques générés par l'utilisation de cette arme, il convient de relever les contusions, les fractures, les commotions cérébrales ou des traumatismes crâniens et des blessures graves au niveau des organes internes. Un risque de lésion cérébrale, voire de décès, est avéré en cas de coup porté avec force au niveau de la tête ou d'une autre zone sensible.

1. Omega Foundation, *Guide visuel des équipements militaires, de sécurité et de police*, 2015, p. 11.

2. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 3 juillet 2019, compte-rendu d'audition n°21 du 21 mai 2019, p. 10.

## FICHE TECHNIQUE



### LES ENGINS LANCEURS D'EAU

#### Présentation

L'usage de l'eau dans le cadre du maintien de l'ordre est une pratique qui s'est développée dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, initialement pour éteindre les feux, puis dans le cadre du maintien de l'ordre dans l'Allemagne des années 1930. Ils sont aujourd'hui utilisés dans plusieurs pays. En France, c'est après Mai 68 qu'est développé le premier modèle de fourgon-pompe dans le but de maintenir à distance forces de l'ordre et manifestants (auparavant, les camions-pompes des pompiers étaient réquisitionnés). Ils avaient été mis de côté au début des années 1990 après un incident lors d'une manifestation d'infirmiers en 1991. Ils ont été progressivement réintroduits dans les dispositifs de maintien de l'ordre en 2006, puis à partir de 2016 surtout, notamment à Nantes, à Paris, ainsi qu'à Toulouse depuis le début du mouvement des Gilets jaunes.

En France, les engins lanceurs d'eau sont utilisés par les CRS (9 engins) et la préfecture de police (5 engins). Parmi les camions-citernes dont disposent les CRS, deux ne projettent que de l'eau, deux peuvent être utilisés avec des additifs (émulsifiant, lacrymogène et colorant), trois disposent d'un compartiment pour un émulsifiant anti-incendie, destinés à être utilisés pour éteindre des feux poubelles, de véhicules, etc.

Les citernes ont une contenance qui peut aller de 4 000 à 7 500 litres et permettent un jet maximal continu pendant 4 à 8 minutes ou une utilisation intermittente jusqu'à 30 minutes ; l'un des engins lanceurs d'eau utilisé par la préfecture de police a une capacité de 12 000 litres. La portée du jet oscille entre 30 et 80 mètres selon le modèle d'engin. Les forces de l'ordre peuvent également avoir recours à des lanceurs d'eau transportables. Il s'agit de motopompes à moteur thermique de près de 200 kilogrammes.

Les engins lanceurs d'eau ne permettent pas une action ciblée et touchent donc indifféremment les personnes présentes, indépendamment de leur comportement ou de leur participation à la manifestation. Par ailleurs, il ne sont pas très mobiles et ne peuvent donc pas être utilisés dans toutes les configurations.

Les engins lanceurs d'eau sont conçus pour résister aux projectiles et disposent d'un pare-choc permettant de déblayer une rue encombrée par exemple. Il s'agit également d'une arme imposante qui peut impressionner des manifestants. En cas de catastrophe naturelle, ils peuvent également être utilisés pour porter secours aux populations ou dans le cadre de missions d'ordre public, pour limiter la propagation d'un incendie dans l'attente de l'intervention des pompiers.

#### Doctrine d'emploi

Les engins lanceurs d'eau ne constituent pas des moyens autonomes d'intervention mais renforcent l'action des forces de l'ordre, en qualité de moyens d'appui. Chez les CRS, les engins lanceurs d'eau sont affectés aux sections des moyens spécialisés des CRS, au nombre de quatre, dont les effectifs sont les seuls à être habilités à les déployer et à les utiliser.

Ils peuvent être utilisés pour leur effet dissuasif, pour leur effet de masque mais également comme moyen de contrainte, soit léger par aspersion, soit plus fort par jet direct. Ils peuvent ainsi soutenir des manœuvres d'effectifs de police à pied (par exemple en appui dans le cadre d'une interpellation) ou permettre la mise à distance ou la dispersion d'une manifestation.

Les engins lanceurs d'eau sont des moyens de force intermédiaire qui relèvent d'un usage de la force simple, par opposition à l'emploi d'armes à feu. Leur utilisation est possible, sur décision de l'autorité habilitée, après sommation en vue de disperser un attroupement. L'usage des engins lanceurs d'eau est également possible lorsque des violences ou des voies de fait sont exercées contre les forces de l'ordre ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent.

En revanche, l'ACAT n'a pas connaissance des règles précises indiquant une éventuelle distance minimale à respecter pour en faire usage, ni de la pression de l'eau ainsi projetée.

### Risques identifiés

L'utilisation des engins lanceurs d'eau n'est pas sans danger. Dans certains pays, ce qui n'est à priori pas le cas de la France, l'utilisation de canons à eau en cas de températures très faibles peut être source d'hypothermie et d'engelures. Plus généralement, la pression de l'eau peut faire chuter les personnes visées et causer des blessures graves. Un décès à la suite d'une mauvaise chute n'est pas à exclure. L'eau peut également projeter des objets qui deviennent alors des projectiles. Par ailleurs, il existe un risque de blessure due à la puissance de la pression du jet d'eau lorsqu'il est dirigé à courte distance vers les manifestants. Ainsi, en 1991, une infirmière avait eu le tympan percé par le jet du canon à eau. De plus, si le jet arrive au niveau du visage, des lésions oculaires graves peuvent intervenir. À titre d'exemple, en Allemagne, en 2010, un manifestant a eu les deux yeux crevés après avoir été touché au visage par le jet d'un canon à eau réglé à la puissance maximale.

Enfin, l'utilisation de canons à eau avec des marqueurs (de couleur ou ultra-violets) peut entraîner des conséquences judiciaires injustifiées pour des personnes qui se trouvaient à proximité de l'endroit où ce dispositif a été déployé. Les éventuels additifs utilisés peuvent également avoir des conséquences pour la santé des personnes qui sont touchées.

## FICHE TECHNIQUE



### LES GAZ LACRYMOGÈNES

#### Présentation de l'arme

Selon Patrick Bruneteaux, sociologue, « *les gaz constituent le style du maintien de l'ordre français*<sup>1</sup> ». En effet, pendant longtemps en France, les canons à eau et les gaz irritants étaient les principaux outils de contrôle des foules, hérités du domaine militaire, dans une logique de maintien à distance des foules imposée par la doctrine française.

Utilisé pour la première fois sur les champs de bataille de la Première guerre mondiale, le gaz lacrymogène fut peu à peu intégré dans les équipements des polices. Aujourd'hui, il est utilisé dans le monde entier. Il existe différents types de gaz : le chlorure de phénacyle (CN), le chlorobenzylidène malononitrile (CS), l'OC/poivre et le PAVA. En application de la convention des Nations unies du 13 janvier 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (CAC), le gaz lacrymogène n'est pas considéré comme une arme chimique et est présenté comme un « agent de lutte anti-émeute ». Ces gaz sont utilisés sous forme d'aérosol ou de grenades, projetées ou non à l'aide d'un lanceur, selon des cadres d'emploi qui divergent en fonction des pays. Les effets de ce gaz sont très rapides sur les yeux, la peau et les voies respiratoires. Ils peuvent durer jusqu'à 30 minutes après l'exposition et varient selon plusieurs facteurs et notamment l'humidité et la température.

Différentes grenades lacrymogènes sont utilisées par les forces de l'ordre françaises, toutes classées dans les armes de première catégorie (A2) selon le code de la sécurité intérieure, faisant partie en conséquence des matériels de guerre et armes interdits à l'acquisition et à la détention<sup>2</sup>. Ces grenades contiennent du gaz CS, un composé chimique présenté comme ayant une faible toxicité mais très irritant. D'un diamètre de 56 mm ou de 40 mm, elles contiennent un nombre différent de capsules actives et une quantité de poudre CS qui varie : grenade lacrymogène MP7 de l'entreprise Nobel Sport, grenade lacrymogène CM6 produite par SAE Alsetex... Une nouvelle grenade CM3, fabriquée par SAE Alsetex, est également utilisée par les CRS depuis peu. En France, il s'agit de l'arme la plus utilisée dans le maintien de l'ordre.

Par ailleurs, les substances chimiques irritantes peuvent être également mélangées à d'autres produits permettant de laisser une trace semi-permanente sur la personne, afin de permettre une identification ultérieure par les forces de l'ordre. Cette possibilité a notamment été évoquée en France à l'hiver 2019.

L'utilisation de gaz lacrymogènes dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre n'est pas sans susciter d'interrogations. Il s'agit en effet d'une arme qui vise la foule de manière indiscriminée, donc sans faire de différence entre les auteurs de trouble, les manifestants pacifiques ou encore les passants ou les riverains, pas plus qu'entre les personnes en bonne santé et celles à la santé défaillante ou fragile. Dès lors, pour le Défenseur des droits, « *si le recours aux gaz lacrymogènes dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre doit être apprécié au regard de chaque contexte particulier, son usage présente des dangers pour la santé et ne peut être banalisé*<sup>3</sup> ».

#### Doctrine d'emploi

L'utilisation des grenades lacrymogènes relève de régimes différents selon qu'elles soient lancées à la main (usage de la force) ou avec un lanceur (usage des armes).

En cas de lancer à la main, l'utilisation de la grenade relève de la force simple et est possible après sommation, et sans que les autorités habilitées à décider de la force n'aient l'obligation de recourir à un ordre exprès. En revanche, lorsqu'il est recouru à un lanceur, l'utilisation de la grenade relève de l'usage des armes à feu. Elle n'est alors possible que lorsque l'autorité civile a délivré un ordre exprès et fait réitérer la seconde et dernière sommation. Lorsqu'elles sont utilisées à l'aide de lanceurs, la doctrine d'emploi est décrite ci-après (voir pp. 176-177).

1. P. Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, mars 1996, p. 177.

2. Article R311-1, 4° du code de la sécurité intérieure.

3. Défenseur des droits, *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, décembre 2017, p. 31.

### Risques identifiés

Malgré une utilisation fréquente et contrairement à certaines idées reçues, plusieurs risques sont identifiés dans l'utilisation de gaz lacrymogènes. De manière passagère, le gaz peut provoquer des problèmes respiratoires, des nausées, des vomissements, une irritation des voies respiratoires et lacrymales, des yeux, des spasmes ainsi que des douleurs thoraciques, des dermatites et des allergies. À forte dose, le gaz « *peut causer une nécrose des tissus dans les voies respiratoires ou dans l'appareil digestif, des œdèmes pulmonaires ou des hémorragies internes (hémorragies des glandes surrénales)* », rappelle la CEDH<sup>4</sup>. Ainsi, selon un rapport de l'institut national de santé publique du Québec, « *plusieurs cas du syndrome d'irritation des bronches (Reactive airway disease Syndrome) ont été rapportés chez des individus auparavant en bonne santé, à la suite d'une exposition au CS. La toux et la dégradation de la fonction respiratoire engendrées par une exposition au CS peuvent se prolonger pendant plusieurs mois.* » Il est également précisé qu'« *une exposition prolongée au CS peut prédisposer certains individus à des infections secondaires* ». Enfin, si les dommages oculaires permanents sont à priori rares, « *une augmentation de la pression intraoculaire peut survenir et engendrer un glaucome. Des problèmes potentiels à long terme incluent des cataractes, une hémorragie du vitré et une neuropathie optique*<sup>5</sup> », selon ce même rapport.

Par ailleurs, en cas d'utilisation dans un espace clos ou de manière prolongée, le gaz CS peut avoir des conséquences plus sérieuses sur la santé, notamment au niveau des voies respiratoires, de la peau et de la circulation sanguine.

En tout état de cause, ces gaz peuvent également être fatals selon, notamment, la composition du gaz, la condition physique de la personne qui est touchée, ainsi que les modalités d'utilisation. Des décès ont en effet été répertoriés après une exposition à des gaz lacrymogènes. Les risques de blessures graves, voire de décès, augmentent lorsque de tels gaz sont utilisés simultanément avec un autre type d'équipement, par exemple sur une personne menottée.

4. CEDH, *Abdullah Yasa et autres contre Turquie*, n°44827/08, 16 juillet 2013, §30.

5. Institut national de santé publique du Québec, *Guide toxicologique pour les urgences en santé environnementale*, 1<sup>er</sup> juillet 2003, p. 25.

## FICHE TECHNIQUE



### LES LANCEURS DE GRENADES

#### Présentation de l'arme

Les forces de l'ordre sont équipées de différents types de lanceurs de grenades, lesquels peuvent être monotubes ou multi-coups. Les lanceurs sont classés en catégorie (A2) de l'article R311-2 du code de la sécurité intérieure, donc faisant partie des matériels de guerre et armes interdits à l'acquisition et à la détention<sup>1</sup>. Les grenades ainsi utilisées sont équipées d'un dispositif de propulsion à retard (DPR) d'un délai variable selon la distance que souhaite atteindre le tireur.

Parmi les lanceurs monotubes, les forces de l'ordre utilisent notamment le lanceur Cougar, fabriqué par l'entreprise SAE Alsetex. Celui-ci permet la propulsion de munitions de diamètre 56 mm, à un rythme de 6 à 8 coups par minute, sur une distance de 50 à 200 mètres. Il peut être utilisé dans deux sens distincts selon le type de munitions avec lequel il est utilisé : dans un sens, il peut projeter des grenades (crosse imposant une inclinaison à + 30°) ou il peut par simple retournement effectuer des tirs cinétiques. Il est compatible avec les munitions de 56 mm, soit les grenades lacrymogènes (CM4, CM6, G1, FLS), les grenades à effets combinés lacrymogène, sonore, flash ou exercice (GLI-F4, GM2L, GM2F) ou encore les grenades de désencerclement, ainsi que les munitions à impact cinétique, à savoir les gunpiz (multi-projectiles en caoutchouc) et les bliniz (mono-projectile déformable). En France, selon les informations de l'ACAT, le lanceur Cougar n'est autorisé qu'avec des grenades lacrymogènes et GM2L (auparavant les GLI-F4 également). Les forces de l'ordre françaises ont également à leur disposition le lanceur « Chouka », également fabriqué par l'entreprise Alsetex. De calibre 56 mm, il peut tirer 6 à 8 coups par minute et a une portée de 50 à 200 mètres.

Les forces de l'ordre françaises sont également équipées depuis quelques années d'un lanceur multi-coups, le Penn-Arm GL 640-3, conçu comme lanceur de grenades ou pour les armes à impact cinétique. Il s'agit d'un fusil à canon rayé, muni d'un chargeur permettant de tirer six munitions de 40 mm de diamètre. En France, selon les autorités, son utilisation n'est possible qu'avec des grenades fumigènes ou lacrymogènes (MP3 et CM3 de diamètre 40 mm). Si les tirs tendus sont interdits, des cas ont pu être observés. En 2017, l'ACAT avait déjà fait part de son inquiétude de ce que cette arme puisse accueillir non seulement des grenades lacrymogènes mais également des balles de défense en caoutchouc, telles que celles utilisées pour les LBD 40 dont le diamètre est identique.

#### Doctrine d'emploi

L'utilisation d'un lanceur de grenades relève de l'usage des armes et est conditionnée à l'obtention d'une habilitation individuelle, octroyée après une formation.

L'utilisation ne peut procéder que d'un ordre hiérarchique et est subordonnée à la présence d'un binôme constitué d'un superviseur et d'un ou plusieurs lanceurs. Le lancer de grenade est prohibé envers le conducteur d'un véhicule en mouvement. Enfin, lorsque la grenade est projetée à l'aide d'un lanceur, les tirs tendus sont interdits<sup>2</sup>. L'utilisation des lanceurs est strictement prohibée pour l'utilisation des grenades à main de désencerclement.

À l'instar des autres armes, les lanceurs de grenades ne peuvent être utilisés que lorsque les conditions d'emploi de la force sont réunies. Les conditions d'emploi sont communes aux policiers et aux gendarmes, à une exception près<sup>3</sup>. Les lanceurs peuvent être utilisés dans le cadre de la légitime défense des personnes et des biens et dans le cadre de l'état de nécessité, étant précisé que le lanceur de grenade ne pourra être utilisé « *que pour protéger une valeur supérieure à celle sacrifiée par son usage* », en application du code pénal. Pour le maintien de l'ordre public, le lanceur peut être utilisé dans le cadre de la dispersion d'un attroupement. Dans ce cas, il peut être utilisé après sommations et sur ordre exprès de l'autorité habilitée à décider de l'emploi de la force. Une exception existe en cas de violences ou voies de fait commises à l'encontre des forces de l'ordre ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent. Dans ce cas, le lanceur de grenades

1. Article R311-1, 4° du code de la sécurité intérieure.

2. Selon une instruction ministérielle, le tir courbe permet d'éviter que les personnes ne soient directement impactées et qu'elles ne puissent ramasser la grenade au sol pour la renvoyer vers les policiers ou les gendarmes.

3. Seuls les gendarmes sont autorisés à faire usage d'un lanceur de grenades lorsqu'ils sont en service de protection d'une zone de défense hautement sensible.

peut être utilisé sans sommation. Par ailleurs, son usage s'inscrit également dans les cas d'usage définis par l'article L435-1 du code de la sécurité intérieure.

Après utilisation<sup>4</sup>, que celle-ci ait aboutie ou non à une interpellation, un compte-rendu sur les conditions d'utilisation doit être rédigé.

### Risques identifiés

Les risques relatifs à ces lanceurs sont principalement liés à une utilisation non conforme : risque d'utilisation de l'arme en mode « cinétique » avec des grenades (arme retournée pour permettre un « tir tendu » de grenades en direction des personnes). Pour la CEDH, « *le tir direct et tendu d'une grenade lacrymogène au moyen d'un lanceur ne saurait être considéré comme une action policière adéquate, dans la mesure où un tel tir peut causer des blessures graves, voire mortelles, alors que le tir en cloche constitue en général le mode adéquat, dans la mesure où il évite que les personnes soient blessées ou tuées en cas d'impact*<sup>5</sup> ». Dans ce cas, il y a un risque conséquent de blessures graves à la tête, aux membres ou au thorax, voire un risque léthal selon la munition utilisée.

Un tir de grenade au moyen d'un lanceur peut occasionner des blessures graves, notamment oculaires, et des traumatismes crâniens, voire des décès, comme ce fut le cas en Turquie<sup>6</sup>. En France, plusieurs personnes ont été grièvement blessées par des tirs de grenades lacrymogènes. Ce fut par exemple le cas d'un étudiant, François Rigal, en 1986 : sa blessure avait alors provoqué des débats sur l'utilisation de cette arme et en particulier sur les tirs tendus. De nouveaux cas de blessures graves à l'oeil ont été répertoriés en 2018 et 2019, à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes.

Par ailleurs, l'utilisation de lanceurs multi-coups accroît le risque de blessures graves car sa forme rend plus facile les tirs tendus.

4. Voir les consignes applicables selon les grenades dans leurs parties respectives.

5. CEDH, *Abdullah Yasa et autres contre Turquie*, n°44827/08, 16 juillet 2013, §48.

6. Situation visée dans CEDH, *Abdullah Yasa et autres contre Turquie*, n°44827/08, 16 juillet 2013, §48.

## FICHE TECHNIQUE



### LES GRENADES LACRYMOGÈNES INSTANTANÉES (GLI-F4) (GRENADES À EFFET DE SOUFFLE)

#### Présentation de l'arme

La grenade lacrymogène instantanée, dite GLI-F4, est une grenade de calibre 56 mm qui peut être lancée à la main ou propulsée à l'aide d'un lanceur, d'une portée de 200 mètres, de type Cougar<sup>1</sup>. Il s'agit d'une grenade à effet de souffle. Contenant une substance explosive (26 grammes de TNT et 4 grammes d'hexocire), elle produit une forte détonation en libérant un nuage de gaz lacrymogène (gaz CS). Elle produit un effet sonore de 165 dB à 5 mètres et de 160 dB à 10 mètres, soit au-delà du seuil de douleur et de danger pour l'oreille humaine, ce qui peut donc causer des lésions auditives irréversibles. Cette arme est classée aux 5° et 6° de la catégorie (A2) des armes en application de l'article R311-2 du code de la sécurité intérieure.

La France est le seul pays européen à recourir à des munitions explosives dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre.

Le 26 janvier 2020, le ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner, a indiqué que ces grenades ne seraient désormais plus utilisées par les forces de l'ordre. Elles sont en revanche remplacées par une grenade aux effets similaires, la GM2L<sup>2</sup>.

#### Doctrine d'emploi

L'utilisation de cette grenade relève de l'emploi des armes et est conditionnée à l'obtention d'une habilitation individuelle, délivrée à l'issue d'une formation.

Les règles d'usage sont les mêmes pour les agents de la police et de la gendarmerie nationales, à une exception près<sup>3</sup>. Lors d'opérations de maintien de l'ordre, les GLI-F4 peuvent être utilisées dans le cadre de la dispersion d'un attroupement, soit après sommations, soit directement en cas de violences ou de voies de fait exercées contre les forces de l'ordre ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent. La GLI-F4 peut également être utilisée dans le cadre de la légitime défense des personnes et des biens ou en état de nécessité, soit face à un danger actuel et imminent qui menace la personne ou autrui.

À la suite de la mort d'un manifestant, Rémi Fraisse, par un tir de grenade offensive (de type OF-F1 aujourd'hui retirée des armes en dotation<sup>4</sup>), lors d'une opération de maintien de l'ordre à Sivens en 2014, les règles d'emploi des GLI-F4 ont été durcies : leur utilisation doit désormais se faire en binôme, avec un lanceur et un superviseur, plus à même d'évaluer de manière fine et distanciée la situation et de guider l'opération. Les tirs tendus sont interdits lorsque la grenade est projetée à l'aide d'un lanceur de grenades, de même que les jets ou tirs dans des locaux de faible capacité, sauf circonstances exceptionnelles. À la main, la grenade doit être utilisée en la faisant rouler au sol dans le but d'éviter les explosions à hauteur du visage, en courbe (par dessus un obstacle) ou par détente du bras fléchi lorsqu'il s'agit d'atteindre un passage étroit ou une fenêtre. Ces précautions ne peuvent toutefois pas être opposées à l'agent qui utiliserait cette arme si l'emploi de l'arme à feu létale est légalement justifié, en application de l'article L435 du code de la sécurité intérieure.

Après un tir, « *et dès que l'environnement opérationnel le permet* » selon une instruction ministérielle, les forces de l'ordre doivent s'assurer de l'état de la santé de la personne visée et la garder sous surveillance permanente.

1. Voir pp. 176-177.

2. Voir p. 180.

3. Seuls les militaires de la gendarmerie en service de protection au sein d'une zone de défense hautement sensible peuvent également faire usage de la GLI-F4, en application de l'article L4123-12 du code de la défense.

4. Voir p. 110.

### Risques identifiés

L'IGGN et l'IGPN reconnaissent elles-mêmes que « *les dispositifs à effet de souffle produit par une substance explosive ou déflagrante sont susceptibles de mutiler ou de blesser mortellement un individu, tandis que ceux à effet sonore intense peuvent provoquer des lésions irréversibles de l'ouïe (pour avoir un effet efficace, une intensité sonore de 160 dB mesurée à un mètre est requise). Enfin, quel que soit le moyen utilisé, comme il s'agit d'un dispositif pyrotechnique, une atteinte à la tête ou sur le massif facial ne peut jamais être totalement exclue*<sup>5</sup> ». La notice du fabricant Alsetex indique qu'« *aucun éclat n'est émis lors de la détonation* », affirmation reprise par le ministère de l'Intérieur. Or, cela a été infirmé par une expertise de l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) en 2018.

Cette grenade est à l'origine de plusieurs blessures graves. Entre 2000 et mai 2018, l'ACAT avait recensé quatre blessures graves causées par des GLI F4, ayant entraîné une amputation partielle ou totale d'un membre<sup>6</sup>. Depuis novembre 2018 et le mouvement des Gilets jaunes, cinq autres personnes ont eu la main arrachée par ce type de grenades.

Par ailleurs, en janvier 2018, le fabricant de la grenade indiquait aux autorités françaises avoir identifié plusieurs « *obsolescences d'approvisionnement* ». Il alertait notamment sur un défaut de vieillissement du corps de la grenade qui avait pu être décelé, mais non réglé, ainsi que sur des problèmes de sécurité.

---

5. IGPN et IGGN, *Rapport relatif à l'emploi des munitions en opérations de maintien de l'ordre*, 13 novembre 2014, p. 27. En ce sens, voir également la circulaire de gendarmerie n° 200 000 DOE/SDOPP du 22 juillet 2011 citée par l'IGPN et l'IGGN dans ce même rapport (p. 18).

6. Il s'agit d'un décompte réalisé à partir d'une analyse de la documentation sur le sujet (rapports, articles de presse, décisions de justice, etc.). Ce bilan ne prétend pas à l'exhaustivité.

## FICHE TECHNIQUE



### LES GRENADES GM2L (GRENADES À EFFET DE SOUFFLE)

#### Présentation de l'arme

En juin 2018, le journal *Libération*<sup>1</sup> rapportait que l'État avait renoncé à commander de nouvelles GLI-F4. Le ministère de l'Intérieur indiquait en revanche que ces grenades continueraient à être utilisées jusqu'à épuisement des stocks, sans qu'une date ne soit avancée. En réalité, il semble que ce changement ne se fonde pas sur l'inquiétude quant aux blessures occasionnées par la grenade GLI-F4 mais par le refus du fabricant de cette arme (l'entreprise Alsetex) de la produire depuis 2014, à la suite d'un accident survenu dans son usine de fabrication.

Ainsi, depuis 2018, une nouvelle grenade équipe les forces de l'ordre : la grenade assourdissante et lacrymogène dite GM2L. Également de calibre 56 mm, elle est classée au 5° de la catégorie (A2) de l'article R311-2 du code de la sécurité intérieure. Elle est composée d'un module pyrotechnique et produit un double effet, à la fois lacrymogène (grâce au gaz CS) et assourdissant (160 dB à 5 mètres et 155 dB à 10 mètres). La composition exacte de ce module n'est pas connue de l'ACAT. Un pictogramme d'une main barrée figure sur la grenade.

À la différence de la GLI-F4, la GM2L est exportable.

#### Doctrine d'emploi

La doctrine d'emploi est la même que pour la grenade GLI-F4 : l'utilisation de cette grenade relève de l'emploi des armes et est conditionnée à l'obtention d'une habilitation individuelle, délivrée à l'issue d'une formation.

Les règles d'usage sont les mêmes pour les agents de la police et de la gendarmerie nationales, à une exception près<sup>2</sup>. Lors d'opérations de maintien de l'ordre, les GM2L peuvent être utilisées dans le cadre de la dispersion d'un attroupement, soit après sommations, soit directement en cas de violences ou de voies de fait exercées contre les forces de l'ordre ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent. La GM2L peut également être utilisée dans le cadre de la légitime défense des personnes et des biens ou en état de nécessité, soit face à un danger actuel et imminent qui menace la personne ou autrui.

L'utilisation doit se faire en binôme, avec un lanceur et un superviseur, plus à même d'évaluer de manière fine et distanciée la situation et de guider l'opération. Les tirs tendus sont interdits lorsque la grenade est projetée à l'aide d'un lanceur de grenades, de même que les jets ou tirs dans des locaux de faible capacité, sauf circonstances exceptionnelles. À la main, la grenade doit être utilisée en la faisant rouler au sol dans le but d'éviter les explosions à hauteur du visage, en courbe (par dessus un obstacle) ou par détente du bras fléchi lorsqu'il s'agit d'atteindre un passage étroit ou une fenêtre. Ces précautions ne peuvent toutefois pas être opposées au policier ou au gendarme qui utiliserait cette arme dans le cas où l'emploi de l'arme à feu létale est légalement justifié, en application de l'article L435 du code de la sécurité intérieure.

Après un tir, « *et dès que l'environnement opérationnel le permet* » selon une instruction ministérielle, les forces de l'ordre doivent s'assurer de l'état de la santé de la personne visée et la garder sous surveillance permanente.

#### Risques identifiés

Selon les termes du ministère de l'Intérieur, les effets de la GLI-F4 et de la grenade GM2L sont quasiment similaires. Par ailleurs, si le fabricant soutient que les matériaux employés permettent de ne générer aucun éclat lors de son fonctionnement, l'ACAT rappelle qu'une telle affirmation était soutenue pour la grenade GLI-F4 et a été contestée par une expertise de l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN). Des premiers témoignages semblent d'ailleurs indiquer que des éclats ont bien été à l'origine de blessures. Des lésions auditives ont également été recensées.

1. *Libération*, « La dangereuse grenade GLI-F4 en voie de disparition », 1<sup>er</sup> juin 2018.

2. Seuls les militaires de la gendarmerie en service de protection au sein d'une zone de défense hautement sensible peuvent également faire usage de la GM2L, en application de l'article L4123-12 du code de la défense.

## FICHE TECHNIQUE



### LES GRENADES DE DÉSENCERCLEMENT (GRENADES À EFFET DE SOUFFLE)

#### Présentation de l'arme

Utilisée par les forces de l'ordre françaises depuis 1997, la grenade à main de désencerclement (GMD) est également appelée « *dispositif balistique de désencerclement* » (DBD) ou « *dispositif manuel de protection* » (DMP). Cette grenade, par ses effets, vise à déstabiliser une foule en la faisant se replier ou se disperser.

Il s'agit d'une arme de première catégorie (A2) selon le code de la sécurité intérieure (CSI), donc faisant partie des matériels de guerre et armes interdits à l'acquisition et à la détention<sup>1</sup>. La grenade est munie d'un bouchon allumeur de retard de 1,5 seconde et peut être lancée à une distance de 30 mètres. Elle provoque une forte détonation, projetant 18 plots en caoutchouc de 9,3 grammes qui se dispersent dans toutes les directions au moment du déclenchement de la charge. Contrairement aux mentions d'une instruction ministérielle, le rayon d'efficacité de l'arme est supérieur à 10 mètres. En effet, des tests réalisés par l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) révèlent que la vitesse initiale réelle de projection de ces plots est de 126,5 mètres/seconde (soit 455 km/h), soit une vitesse plus de dix fois supérieure à celle annoncée par les autorités. Les plots peuvent également être projetés à plusieurs dizaines de mètres (avec notamment une vitesse de 200 km/h à une distance de 13 mètres qui a pu être observée)<sup>2</sup>.

Ces grenades produisent aussi un effet sonore puissant, compris entre 145 et 165 dB, soit plus qu'un avion au décollage (qui émet 140 dB), et au-delà du seuil de douleur et de danger pour l'oreille humaine.

#### Doctrine d'emploi

L'utilisation d'une GMD relève de l'usage des armes et est soumise à l'obtention d'une habilitation individuelle. Celle-ci s'obtient après une formation.

Les règles d'usage de la GMD sont communes aux policiers et aux gendarmes à une exception près<sup>3</sup>. Selon le texte qui régit son utilisation, cette arme peut être utilisée lorsque les forces de l'ordre se trouvent en situation d'encerclement ou sont prises à partie par des groupes violents ou armés.

Ces grenades peuvent être utilisées dans le cadre de la légitime défense des personnes et des biens et dans le cadre de l'état de nécessité. Pour le maintien de l'ordre public, cette grenade peut être utilisée dans le cadre de la dispersion d'un attroupement. Dans ce cas, la grenade peut être utilisée après sommations et sur ordre exprès de l'autorité habilitée à décider de l'emploi de la force, sauf en cas de violences ou voies de fait commises à l'encontre des forces de l'ordre ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent. Dès lors, l'usage des sommations n'est pas obligatoire.

Les règles d'utilisation de cette grenade précisent qu'elle doit toujours être lancée au ras du sol et ne peut être projetée à l'aide d'un lanceur. Son emploi en milieu fermé doit être limité à des situations particulières. Les forces de l'ordre doivent également prendre en compte les risques pour les personnes se trouvant à proximité, ainsi que les risques de chute des personnes près du lieu d'impact. Enfin, après utilisation et en cas d'interpellation, les policiers et gendarmes doivent s'assurer de l'état de santé de la ou les personne(s) touchée(s) et la/les garder sous surveillance. Il doit être systématiquement rendu compte de l'usage de cette arme.

1. Article R311-1, 4° du code de la sécurité intérieure.

2. TGI de Lyon, jugement du 10 décembre 2018.

3. Seuls les militaires de la gendarmerie en service de protection au sein d'une zone de défense hautement sensible peuvent également faire usage de la GMD, en application de l'article L4123-12 du code de la défense.

### Risques identifiés

Dans une décision de juillet 2019, le Défenseur des droits mentionne une expertise du centre de recherche et d'expertise de la logistique du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure à la suite de tests réalisés sur cette grenade les 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2016. Selon le Défenseur, « *cette étude conclut que les plots contenus dans la grenade sont susceptibles, lors de leur course, de provoquer des lésions graves. En effet, les mesures réalisées dépassent le seuil lésionnel correspondant au risque de fracture et d'embarrure<sup>4</sup>* ».

L'ACAT a recensé plusieurs personnes victimes de blessures graves après avoir été atteintes par des projectiles de grenades de désencerclement en France. Plusieurs personnes ont ainsi été mutilées par les galets ou les résidus métalliques projetés. Ces derniers peuvent en effet entailler profondément la peau et causer des blessures graves, voire irréversibles (section de ligaments, de nerfs). Par ailleurs, ces projectiles peuvent être à l'origine de mutilations permanentes au visage et notamment aux yeux, provoquant des énucléations ou la perte totale ou partielle de l'usage d'un oeil. Les grenades peuvent enfin occasionner des lésions auditives, en raison de la puissance de leur détonation.

---

4. Défenseur des droits, décision n°2019-165 du 17 juillet 2019.

## FICHE TECHNIQUE



### LES LANCEURS DE BALLE DE DÉFENSE

#### Présentation de l'arme

Le lanceur de balles de défense (LBD) est une arme à impact cinétique, soit une arme conçue pour provoquer un « traumatisme par objet contondant » au moment de l'impact, mais sans pénétrer dans la cible.

Ce type d'arme est utilisé par les forces de l'ordre françaises depuis 1995. Il s'agissait à l'origine du FlashBall Compact®, puis Superpro® fabriqués par l'entreprise Verney-Carron, de diamètre 44 mm. L'arme était alors réservée aux situations d'une exceptionnelle gravité et aux cas de légitime défense ou de risque de mort imminent. Progressivement, la doctrine d'emploi de cette arme a été élargie et son utilisation s'est banalisée, en particulier dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre et de violences urbaines. Les FlashBall Superpro® ont progressivement été remplacés par les lanceurs de balles de défense, les LBD 40x46®, introduits en France en 2009. Arme de première catégorie (A2) selon le code de la sécurité intérieure (CSI), donc faisant partie des matériels de guerre et armes interdits à l'acquisition et à la détention<sup>1</sup>, le LBD utilisé par les forces de l'ordre françaises au moment de la rédaction de ce rapport est fabriqué par la société suisse Brügger & Thomet. Cependant, en application d'un marché public adopté à l'automne 2019, des lanceurs mono-coups fabriqués par l'entreprise Alsetex ainsi que des lanceurs multi-coups de l'entreprise Rivolier intégreront prochainement l'arsenal des forces de l'ordre.

Le LBD utilisé par les forces de l'ordre françaises est une arme à un coup, dont le canon est rayé, qui envoie des projectiles d'un diamètre de 40 mm, soit presque la taille d'une balle de golf. Il s'agit d'un calibre militaire notamment utilisé par l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). Le LBD40 est présenté comme plus ergonomique que son prédécesseur, notamment grâce à sa crosse d'épaulement. Il est par ailleurs muni d'un système de visée à réticule lumineux de marque « EOTech ». La visée ne s'effectue que par l'intermédiaire de ce viseur. La cartouche, de calibre 40x46 mm, est introduite manuellement dans le canon, puis celui-ci est basculé vers le bas jusqu'à son verrouillage ; l'arme est alors prête au tir, lequel est déclenché par pression sur la queue de détente de l'arme. Selon le ministère de l'Intérieur, « *la vitesse initiale modérée et la faible masse du projectile se traduisent par une quasi absence de recul au départ du coup* ».

Au moment de la rédaction de ce rapport, le LBD40 est utilisé avec deux munitions différentes. La première, la munition CTS (*combined tactical systems*) est utilisée par les forces spécialisées du maintien de l'ordre pour des tirs entre 10 et 50 mètres (distance optimale de 30 mètres). La deuxième, la munition de défense unique (MDU), est utilisée par les policiers des BAC ou les CSI pour des tirs de plus courte portée, entre 3 et 35 mètres (distance optimale de 25 mètres). C'est cette deuxième munition qui aurait été qualifiée de « chamallow » par certains représentants des forces de l'ordre à l'hiver 2019. Sur le terrain, le policier ou le gendarme ne peut être porteur que d'un seul type de munition.

La cartouche de balle de défense produite par le fabricant américain CTS est composée d'une douille en matière plastique de couleur claire et d'un projectile d'un poids théorique de 59,5 grammes. Ce projectile est composé d'une partie antérieure en caoutchouc et d'une jupe aussi appelée « ceinture » qui est faite d'un plastique dur. À la sortie du canon, l'énergie des projectiles est de 193 joules, de 183 joules à 10 mètres et encore de 172 joules à 20 mètres. Selon le fabricant Brügger & Thomet, les munitions initialement conçues pour le LBD 40x46 développent une énergie de 116 Joules. D'après le centre de recherche et de développement stratégique du Québec : « *L'énergie cinétique n'explique toutefois pas à elle seule l'effet du projectile, qui sera influencé par d'autres facteurs. Par exemple, mentionnons la charge propulsive, les caractéristiques de la cartouche et du projectile (ex : longueur, forme, portée), les caractéristiques de l'arme (ex : longueur du canon, présence de rayures), les facteurs humains (ex : formation reçue, expérience de l'utilisateur) et opérationnels (ex : distance d'engagement, tir direct ou par ricochet)* ».

1. Article R311-1, 4° du code de la sécurité intérieure.

2. Centre de recherche et de développement stratégique, *Actualisation de l'étude sur les armes intermédiaires d'impact à projectiles*, 29 septembre 2017, pp. 32-33.

### Doctrines d'emploi

L'habilitation à l'utilisation du LBD est délivrée après six heures de formation et le tir de cinq cartouches pour la police et de quatre heures pour la gendarmerie à l'occasion d'une formation initiale, fondée à la fois sur un apprentissage théorique et pratique, donnant lieu à la délivrance d'un certificat d'aptitude à la pratique du tir. L'entraînement se fait sur des cibles fixes. L'agent bénéficie ensuite d'un « recyclage » tous les trois ans, lequel consiste en un tir de trois cartouches.

Les règles d'usage des LBD sont communes aux policiers et aux gendarmes à une exception près<sup>3</sup>. Ainsi, l'utilisation de cette arme s'inscrit également dans les cas d'usage tels que définis par l'article L435-1 du code de la sécurité intérieure. L'utilisation du LBD40 est également permise au titre de la riposte dans le cadre de la légitime défense des personnes et des biens et dans le cadre de l'état de nécessité. Le LBD peut par ailleurs être utilisé lors d'un attroupement, en cas de violences ou voies de fait commises à l'encontre des forces de l'ordre ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent, et ce sans qu'il soit fait usage des sommations. L'interdiction formelle d'utiliser le LBD contre le conducteur d'un véhicule en mouvement, à moins qu'il ne s'agisse de légitime défense, a été retirée dans l'instruction du ministère de l'Intérieur de 2017.

Bien que des risques de blessure grave soient admis, les tirs à courte distance (inférieure à 10 mètres pour les LBD et de 7 mètres pour les Flashall Superpro<sup>®</sup>) ne sont pas interdits. Cela était pourtant le cas avant 2014, afin, selon une note de la gendarmerie, de « préserver le caractère non létal » de cette arme et, selon une instruction de la police, d'« éviter tout risque de lésion corporelle grave, pouvant être irréversible<sup>4</sup> ».

Il incombe par ailleurs aux forces de l'ordre de s'assurer « dans la mesure du possible », selon les termes d'une instruction ministérielle, que des tiers sont hors d'atteinte, afin de limiter les risques de dommages collatéraux et d'anticiper les risques de chute de la personne visée. Les agents doivent également éviter de tirer sur des personnes manifestement vulnérables (personnes blessées, femmes enceintes, personnes en situation de handicap, enfants, personnes âgées, etc.) ou de viser la tête ou le torse. Les membres supérieurs ou inférieurs doivent être privilégiés pour le tir. Malgré des recommandations du Défenseur des droits<sup>5</sup>, aucune interdiction de tirer dans les zones du cœur et du triangle génital, pourtant qualifiées de zones à forts risques par des médecins et des experts, n'a été imposée<sup>6</sup>.

Après emploi, les policiers et les gendarmes sont tenus de s'assurer de la santé de la personne et de la garder sous surveillance si elle a été interpellée. Enfin, il doit être systématiquement rendu compte de l'usage de cette arme.

### Risques identifiés

La gravité des blessures liées aux armes à impact cinétique varie selon plusieurs facteurs : la distance de tir, la vitesse du projectile, de son poids, sa surface d'impact, ainsi que la zone corporelle touchée par le projectile. Lorsque celui-ci s'écrase contre le corps humain, il voit sa surface augmenter, ce qui permet en principe d'éviter la pénétration dans le corps. Ces projectiles peuvent occasionner des blessures superficielles et des blessures profondes. À cet égard, des études ont montré qu'une personne touchée par ce type de projectile pouvait souffrir de blessures internes, sans présenter de blessures superficielles pénétrantes.

Les publications scientifiques sur le sujet font également mention de lésions oculaires irréversibles. Dans plusieurs cas, les balles en caoutchouc sont restées logées dans l'orbite oculaire des victimes. Nombreuses sont celles qui ont été énuclées ou qui ont perdu de façon totale ou partielle l'usage d'un œil. Les médecins semblent unanimes sur le fait qu'en raison des risques encourus, les tirs de balles en caoutchouc ne doivent absolument pas viser la tête<sup>7</sup>. Des médecins mettent également en garde contre les risques provoqués par un tir de balle en caoutchouc au niveau de l'abdomen et de la poitrine, notamment lorsqu'il s'agit de tirs à courte distance. De tels tirs peuvent en effet causer des blessures graves aux organes internes et provoquer

3. Seuls les militaires de la gendarmerie en service de protection au sein d'une zone de défense hautement sensible peuvent également faire usage du LBD, en application de l'article L4123-12 du code de la défense.

4. Note expresse de la gendarmerie nationale, n° 73000, relative à l'emploi du lanceur de balles de défense Flash-Ball Superpro<sup>®</sup>, 31 juillet 2012, citée par le Défenseur des droits dans *Rapport sur trois moyens de force intermédiaire*, mai 2013, p. 28.

5. Défenseur des droits, *Rapport sur trois moyens de force intermédiaire*, mai 2013, p. 36.

6. Auparavant, une note-express de la DGGN interdisait « strictement » de « viser le cœur, en raison de risques traumatiques mortels ». Cela ne semble plus être le cas aujourd'hui. Note expresse de la gendarmerie nationale, n° 73000, relative à l'emploi du lanceur de balles de défense Flash-Ball Superpro<sup>®</sup>, 31 juillet 2012, citée par le Défenseur des droits dans *Rapport sur trois moyens de force intermédiaire*, mai 2013, p. 29.

7. V. Pinaud, P. Leconte, F. Berthier, G. Potel, B. Dupas, « Orbital and ocular trauma caused by the Flash-ball: a case report » in *Injury Extra*, juin 2009.

des contusions pulmonaires sévères pouvant entraîner le décès<sup>8</sup>, comme ce fut le cas en 2010 à Marseille<sup>9</sup>. En effet, les armes à impact cinétique sont à l'origine de nombreuses blessures graves irréversibles et de décès, recensés notamment en Irlande du Nord dans les années 1970 et 1980.

---

8. P. Wahl, N. Schreyer et B. Yersin, *Injury pattern of the Flash-Ball, a less-lethal weapon used for law enforcement: report of two cases and review of the literature*, 2006 ; J. Rezende-Neto, F. DF Silva, L. BO Porto, L. C Teixeira, H. T. and S. B. Rizoli, « Penetrating injury to the chest by an attenuated energy projectile: a case report and literature review of thoracic injuries causes by « less-lethal » munitions » in *World Journal of Emergency Surgery*, 26 juin 2009 ; M. Kobayashi, MD, PhD and P. F. Mellen, MD, « Rubber Bullet Injury. Case report with autopsy observation and literature review », *Am J Forensic Med Pathol*, septembre 2009 ; R. Lartizien, T. Schouman et al., « Yellow vests protests: facial injuries from rubber bullets » in *The Lancet*, 10 août 2019 ; *The Lancet*, « Ocular injuries caused by less-lethal weapons in France », 2 novembre 2019

9. Le LBD serait également en cause dans le décès de Cyrille Faussadier. L'autopsie menée après son décès aurait mis en avant des contusions pulmonaires et cardiaques pouvant être liées au tir du projectile. L'instruction est toujours en cours.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>SOMMAIRE</b>	P. 3
<b>GLOSSAIRE</b>	P. 5
<b>AVANT-PROPOS</b>	P. 7
<b>INTRODUCTION</b>	P. 9
LA MANIFESTATION, UNE LIBERTÉ FONDAMENTALE	P. 9
UNE INSTITUTIONNALISATION PROGRESSIVE	P. 9
RECONNAISSANCE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE	P. 9
<b>MAINTIEN DE L'ORDRE ET MAUVAIS TRAITEMENTS</b>	P. 10
LE MAINTIEN DE L'ORDRE, UNE SCIENCE INEXACTE ET POLITIQUE	P. 11
LE MAINTIEN DE L'ORDRE, UN JEU POLITIQUE	P. 12
UN ENJEU DE COMMUNICATION POUR LES AUTORITÉS ...	P. 13
... COMME POUR LES MANIFESTANTS	P. 14
DES PRATIQUES QUI INQUIÈTENT LES INSTANCES DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME	P. 15
<b>PARTIE 1 : LA DOCTRINE</b>	P. 17
<b>BREF HISTORIQUE</b>	P. 18
<b>MAINTIEN DE L'ORDRE À LA FRANÇAISE : SPÉCIFICITÉS ET ORGANISATION</b>	P. 23
LES PRINCIPES	P. 23
UNE ORGANISATION NÉCESSAIRE	P. 24
<b>LES ACTEURS DU MAINTIEN DE L'ORDRE</b>	P. 25
LE COMMANDEMENT : UNE AUTORITÉ CIVILE	P. 25
LES FORCES DE L'ORDRE	P. 26
LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT	P. 28
L'AUTORITÉ JUDICIAIRE	P. 28
L'ORGANISATEUR ET LES PARTICIPANTS	P. 29
LES MÉDIAS	P. 29
<b>LES RÈGLES D'ENGAGEMENT ET D'USAGE DE LA FORCE</b>	P. 31
CHAÎNE DE COMMANDEMENT	P. 32
DISPERSION ET SOMMATIONS	P. 33
MISE EN ŒUVRE DE LA FORCE	P. 35
LE RÉGIME D'USAGE DES ARMES	P. 38
ÉQUIPEMENT ET PROTECTION	P. 39
<b>LES ARMES DU MAINTIEN DE L'ORDRE</b>	P. 40
ÉVOLUTION ET DIVERSIFICATION	P. 40
LES ARMES EN DÉBAT	P. 46

<b>PARTIE 2 : ÉVOLUTIONS RÉCENTES DES PRATIQUES DE MAINTIEN DE L'ORDRE</b>	<b>P. 51</b>
<b>L'ÉPREUVE DE LA TRANSFORMATION DES MOUVEMENTS SOCIAUX REVENDICATIFS DES MANIFESTANTS QUI NE SONT PAS NÉCESSAIREMENT PLUS VIOLENTS DE PLUS EN PLUS DE « CASSEURS » ?</b>	<b>P. 52</b>
<b>Un qualificatif de « casseur » utilisé de manière récurrente</b>	<b>P. 55</b>
<b>Lutter contre les « casseurs » au détriment de la liberté de manifester ?</b>	<b>P. 56</b>
<b>TRANSFORMATION DES MANIFESTATIONS REVENDICATIVES</b>	<b>P. 57</b>
<b>Des transformations continues</b>	<b>P. 57</b>
<b>Des mobilisations qui évoluent avec leur époque</b>	<b>P. 57</b>
<b>De nouvelles manières d'investir le temps et l'espace</b>	<b>P. 59</b>
<b>Rejet des règles traditionnelles de la manifestation</b>	<b>P. 59</b>
<b>UN MAINTIEN DE L'ORDRE TOUJOURS DÉPASSÉ ?</b>	<b>P. 60</b>
<b>UNE TRANSFORMATION PROFONDE DE LA SOCIÉTÉ QUI PRIVILÉGIE LA SÉCURITÉ SUR LA LIBERTÉ INTOLÉRANCE CROISSANTE À LA VIOLENCE DANS LES SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES</b>	<b>P. 62</b>
<b>L'ARGUMENT DE LA MENACE TERRORISTE INSTRUMENTALISÉ CONTRE LE DROIT DE MANIFESTER</b>	<b>P. 63</b>
<b>Un argument ancien</b>	<b>P. 63</b>
<b>La lutte contre le terrorisme instrumentalisée contre le droit de manifester</b>	<b>P. 63</b>
<b>VERS UNE RE-MILITARISATION DU MAINTIEN DE L'ORDRE ?</b>	<b>P. 66</b>
<b>L'utilisation d'armes et d'équipements de guerre</b>	<b>P. 66</b>
<b>Le recours aux forces armées pour des opérations de maintien de l'ordre</b>	<b>P. 67</b>
<b>JUDICIAIRISATION DU MAINTIEN DE L'ORDRE ET SYSTÉMATISATION DES LOGIQUES D'INTERPELLATION</b>	<b>P. 67</b>
<b>FORCES DE L'ORDRE OU DU DÉSORDRE ?</b>	<b>P. 68</b>
<b>Intervention croissante de forces non spécialisées dans le maintien de l'ordre</b>	<b>P. 68</b>
<b>Évolution récente des formations spécialisées</b>	<b>P. 68</b>
<b>Interpellation et maintien de l'ordre</b>	<b>P. 69</b>
<b>Une évolution source de préoccupation</b>	<b>P. 69</b>
<b>Changement dans les équipements et escalade de la violence</b>	<b>P. 70</b>
<b>L'importance fondamentale de la formation des agents</b>	<b>P. 70</b>
<b>Une obligation internationale</b>	<b>P. 70</b>
<b>Formation des forces spécialisées</b>	<b>P. 74</b>
<b>L'insuffisante formation des forces non spécialisées</b>	<b>P. 75</b>
<b>Une tendance en rupture avec la doctrine française du maintien de l'ordre</b>	<b>P. 76</b>
<b>CONSTITUTION D'UN CONTINUUM DU MAINTIEN DE L'ORDRE</b>	<b>P. 76</b>
<b>Gestion des manifestations en amont</b>	<b>P. 77</b>
<b>Interdiction de manifester</b>	<b>P. 77</b>
<b>Délivrance de réquisition aux fins de contrôle d'identité et de fouilles</b>	<b>P. 78</b>
<b>Intimidation des manifestants</b>	<b>P. 80</b>
<b>Placements en garde à vue abusifs</b>	<b>P. 80</b>
<b>Recours croissant à la pratique des nasses</b>	<b>P. 82</b>
<b>Après la manifestation : la sanction pénale comme nouvelle mesure d'intimidation ?</b>	<b>P. 84</b>
<b>Justice rapide</b>	<b>P. 84</b>
<b>Utilisation de nouveaux moyens techniques</b>	<b>P. 86</b>
<b>MISE EN PLACE D'UN MAINTIEN DE L'ORDRE HYBRIDE ET PEU LISIBLE</b>	<b>P. 86</b>
<b>DÉVELOPPEMENT DU RECOURS AUX ARMES DE FORCE INTERMÉDIAIRE</b>	<b>P. 87</b>
<b>UN DÉVELOPPEMENT RECOMMANDÉ PAR LE DROIT INTERNATIONAL</b>	<b>P. 87</b>
<b>DES ARMES QUI NE SONT PAS SANS RISQUE</b>	<b>P. 87</b>
<b>ABSENCE DE TRANSPARENCE SUR LES ARMES UTILISÉES ET LEURS RÉELS DANGERS</b>	<b>P. 88</b>
<b>DES ARMES DONT L'USAGE A ÉTÉ BANALISÉ</b>	<b>P. 91</b>
<b>DES FORCES DE L'ORDRE MAL OU INSUFFISAMMENT FORMÉES À L'UTILISATION DE CES ARMES</b>	<b>P. 94</b>
<b>DES DOCTRINES D'EMPLOI NON RESPECTÉES</b>	<b>P. 95</b>
<b>LES CAMÉRAS-PIÉTONS : UNE SOLUTION ?</b>	<b>P. 96</b>
<b>DES ARMES CONTRAIRES À LA DOCTRINE FRANÇAISE DU MAINTIEN DE L'ORDRE</b>	<b>P. 97</b>
<b>LBD et maintien de l'ordre</b>	<b>P. 97</b>
<b>Des armes qui ne permettent pas un usage discriminé de la force</b>	<b>P. 98</b>

LE RÔLE DÉTERMINANT ET CROISSANT DE LA VIDÉO	P. 98
INTÉGRATION DE DISPOSITIFS D'ENREGISTREMENT CHEZ LES FORCES DE L'ORDRE	P. 99
LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIDÉO CITOYENNE	P. 100
LA VIDÉO : UNE ARME INÉGALE	P. 100
LES OBSERVATEURS EN DANGER ?	P. 102
LE RÔLE DES MÉDIAS	P. 102
LES OBSERVATOIRES CITOYENS	P. 105
DES DISPOSITIFS DE MAINTIEN DE L'ORDRE QUI NE REMPLISSENT PAS LEUR OBLIGATION DE GARANTIR L'INTÉGRITÉ DES MANIFESTANTS	P. 107
QUEL DÉCOMPTÉ POUR LES PERSONNES BLESSÉES LORS DE MANIFESTATIONS ?	P. 108
Opacité dans le décompte des manifestants	P. 108
Des modalités variables de recensement selon le statut de policier ou de manifestant	P. 109
VERS LA FIN DE LA DOCTRINE « ZÉRO BLESSÉ, ZÉRO MORT » ?	P. 109
Développement des <i>street medics</i>	P. 111
Une considération insuffisante des personnes blessées lors de manifestations	P. 111
Des atteintes caractérisées aux libertés individuelles	P. 113
VERS UN NOUVEAU SCHÉMA NATIONAL DE MAINTIEN DE L'ORDRE	P. 114
UNE RÉFLEXION AMORCÉE EN 2018	P. 114
PREMIÈRES ANNONCES SUR LE FUTUR SCHÉMA	P. 114
<b>PARTIE 3 : QUELLE JUSTICE POUR LES VICTIMES DE VIOLENCES POLICIÈRES ?</b>	P. 117
LA JUSTICE, UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DES RELATIONS POLICE-POPULATION	P. 118
GRANDS PRINCIPES DE L'ENQUÊTE EFFECTIVE SELON LES STANDARDS INTERNATIONAUX	P. 119
VIOLENCES POLICIÈRES, UN DÉNI INÉLUCTABLE ?	P. 120
UN MANQUE DE TRANSPARENCE SUR LES SUITES DONNÉES AUX VIOLENCES POLICIÈRES	P. 122
DES DIFFICULTÉS CHRONIQUES POUR OBTENIR UNE ENQUÊTE EFFECTIVE	P. 122
PROBLÈMES D'IDENTIFICATION	P. 122
L'obstacle des policiers non identifiés ou non identifiables	P. 123
Identification de l'arme en cause et des modalités de son utilisation	P. 125
DIFFICULTÉS À PROUVER LES FAITS	P. 125
DE LA NÉCESSITÉ D'ORGANISMES DE CONTRÔLE INDÉPENDANTS	P. 127
DES DIFFICULTÉS POUR OBTENIR JUSTICE	P. 129
ENTRE LA POLICE ET LA JUSTICE, UNE FRONTIÈRE NATURELLEMENT POREUSE	P. 129
USAGE ABUSIF DE LA NOTION DE LÉGITIME DÉFENSE	P. 130
LENTEUR DES PROCÉDURES	P. 130
DE RARES ET FAIBLES PEINES PRONONCÉES	P. 131
L'INTÉRÊT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF	P. 136

<b>PARTIE 4 : UN AUTRE MAINTIEN DE L'ORDRE EST POSSIBLE</b>	<b>P. 139</b>
À L'ÉTRANGER, DES MAINTIENS DE L'ORDRE RATÉS QUI CONFIRMENT LA NÉCESSITÉ D'UNE REFORTE	P. 140
AILLEURS EN EUROPE, QUELQUES EXEMPLES DE PRATIQUES DE GESTION DES FOULES	P. 142
EN ANGLETERRE, DES FORCES DE L'ORDRE TRÈS PEU ARMÉES	P. 142
EN BELGIQUE, LE PRINCIPE DE GESTION NÉGOCIÉE DE L'ESPACE PUBLIC	P. 143
EN ALLEMAGNE, LA DÉSESCALADE COMME PRINCIPE CARDINAL	P. 145
UN EXEMPLE DE BONNES PRATIQUES : L'ÉTUDE GODIAC ET LE MODÈLE KFCO	P. 147
PRÉSENTATION DU PROJET GODIAC	P. 147
PRÉSENTATION DU MODÈLE KFCO	P. 148
<i>Knowledge</i>	P. 148
<i>Facilitation</i>	P. 149
<i>Communication</i>	P. 150
<i>Differentiation</i>	P. 153
DES CHOIX POLITIQUES DÉTERMINANTS	P. 155
UN TRAVAIL DE PÉDAGOGIE ENVERS LES MANIFESTANTS	P. 155
UN ACCENT MIS SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET LA FORMATION DES AGENTS DES FORCES DE L'ORDRE	P. 155
DES CHOIX STRATÉGIQUES SUR L'ARMEMENT DES FORCES DE L'ORDRE	P. 156
 <b>CONCLUSION</b>	 <b>P. 159</b>
 <b>RECOMMANDATIONS</b>	 <b>P. 161</b>
 <b>BIBLIOGRAPHIE</b>	 <b>P. 164</b>
 <b>ANNEXES</b>	 <b>P. 167</b>
CADRES LÉGAUX DE L'USAGE DES ARMES DE FORCE INTERMÉDIAIRE	P. 168
ANNEXES JURIDIQUES	P. 169
FICHES TECHNIQUES SUR LES ARMES	P. 171
LES BÂTONS	P. 171
LES ENGINS LANCEURS D'EAU	P. 172
LES GAZ LACRYMOGÈNES	P. 174
LES LANCEURS DE GRENADES	P. 176
LES GRENADES LACRYMOGÈNES INSTANTANÉES (GLI-F4)	P. 178
LES GRENADES GM2L	P. 180
LES GRENADES DE DÉSENCERCLEMENT	P. 181
LES LBD	P. 183
 <b>TABLE DES MATIÈRES</b>	 <b>P. 186</b>
 <b>REMERCIEMENTS</b>	 <b>P. 190</b>

## REMERCIEMENTS

L'ACAT remercie toutes les organisations, institutions et personnes qui ont accepté de lui accorder des entretiens et de lui communiquer des informations. Ses remerciements s'adressent notamment au ministère de l'Intérieur, aux inspections générales de police et de gendarmerie, aux représentants des forces de l'ordre, en France et dans d'autres pays, aux magistrats, aux avocats, ainsi qu'au Défenseur des droits.

Elle remercie également les chercheurs, les journalistes, les associations et les collectifs de soutien aux victimes, qui œuvrent pour recenser et faire connaître les faits dénoncés dans ce rapport. Enfin, l'ACAT remercie particulièrement les victimes et leurs proches qui ont accepté de témoigner.

## PRÉSENTATION DE L'ACAT



L'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) est une ONG chrétienne de défense des droits de l'homme basée à Paris, créée en 1974 et reconnue d'utilité publique. Fondant son action sur le droit international, l'ACAT lutte contre la torture, les traitements cruels, inhumains ou dégradants et la peine de mort. Forte d'une équipe de 24 professionnels, de nombreux bénévoles et d'un réseau de 28 000 membres (adhérents et donateurs), elle agit en France et partout dans le monde.

En France, elle défend le droit d'asile, veille au respect des droits des personnes privées de liberté et exerce une vigilance particulière sur les allégations de violences policières. Il existe 26 ACAT dans le monde fédérées au sein de la Fédération internationale de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (FIACAT).

[www.acatfrance.fr](http://www.acatfrance.fr)

 [@ACAT\\_France](https://twitter.com/ACAT_France)

Les questions d'usage de la force par les policiers et les gendarmes ont rarement été autant débattues. Le nombre de personnes blessées, voire tuées, alors qu'elles participaient à une manifestation ou se trouvaient à proximité, trahit des dysfonctionnements dans les pratiques de maintien de l'ordre. Si ces faits peuvent paraître relativement exceptionnels au regard du nombre d'interventions mobilisant les forces de l'ordre, la gestion des manifestations depuis plusieurs années ne peut qu'interroger sur les choix des autorités en la matière.

Poursuivant ses travaux sur le sujet, l'ACAT publie un nouveau rapport *Maintien de l'ordre : à quel prix ?* Basé sur plus d'un an d'enquête, il examine les évolutions des pratiques de maintien de l'ordre et leurs conséquences sur les libertés publiques. À travers ce rapport, l'ACAT entend rappeler aux autorités françaises leurs obligations de protéger les libertés et droits fondamentaux, ainsi que celles de prévenir et de sanctionner les violences illégitimes pouvant être commises par des représentants des forces de l'ordre. Elle interpelle également : multiplication des violences illégitimes, restriction des libertés publiques, rupture du lien de confiance entre les institutions et les citoyens... L'ordre doit-il être maintenu à ce prix ?

## MAINTIEN DE L'ORDRE : À QUEL PRIX ?

 @ACAT\_France     ACAT France     ACAT

[www.acatfrance.fr](http://www.acatfrance.fr)