

APRES PLUS DE 100 JOURS DE MANIFESTATIONS DES « GILETS JAUNES » : QUEL BILAN ?

ACAT / 7 mars 2019

« Tout Etat est capable de faire régner l'ordre, mais seuls les Etats de droits démocratiques peuvent assurer un maintien de l'ordre respectueux de l'expression des libertés publiques »¹

L'ACAT est une organisation de défense des droits humains reconnue d'utilité publique. Elle a été créée en 1974 pour lutter contre la torture et la peine de mort dans le monde. Elle exerce depuis 1978 en France une action de vigilance à l'égard de l'action des institutions sensibles que sont la police, la gendarmerie, la justice ou l'administration pénitentiaire. En 2014, l'ACAT a initié un travail important de documentation concernant l'usage abusif de la force par la police et la gendarmerie qui a abouti à la publication, en mars 2016, d'un rapport². L'ACAT a également contribué aux travaux du rapporteur spécial de l'ONU sur la torture et les mauvais traitements et du Défenseur des droits en 2017.

Dans le cadre de ses travaux, l'ACAT a déjà examiné³ les évolutions dans la mise en œuvre de la doctrine du maintien de l'ordre en France et le tournant observé depuis le milieu des années 2000. 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, laquelle consiste à garantir un exercice optimal des libertés publiques.

¹ 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.12.

² ACAT, « *L'ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France* », mars 2016.

³ 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.

Les violences qui ont émaillé les manifestations dites des « gilets jaunes » qui ont lieu chaque semaine en France depuis le 17 novembre interrogent à nouveau sur la pertinence des pratiques françaises en matière de maintien de l'ordre.

L'ACAT a suivi avec attention cette mobilisation et l'intervention des forces de l'ordre et, alors que cette mobilisation a fêté ses 100 jours, elle dresse un premier bilan à partir d'une analyse minutieuse de la documentation publiée à ce sujet (articles de presse, rapports institutionnels, associatifs et parlementaires, etc.). L'ACAT publiera un rapport plus détaillé sur le sujet à l'automne 2019.

Pour l'ACAT, ces trois mois de manifestations confirment les nombreux dysfonctionnements observés depuis plusieurs années dans la gestion du maintien de l'ordre, parmi lesquels un recours important à des forces non spécialisées dans le maintien de l'ordre, une utilisation disproportionnée des armes de force intermédiaire, un allongement préoccupant de la liste des blessés ou encore des entraves manifestes à l'exercice de libertés fondamentales. L'ACAT note aussi les inquiétudes émises par plusieurs instances, tant nationales qu'internationales, y compris de défense des droits humains indépendantes quant aux événements récents en France. Cet état de fait justifie le besoin urgent d'analyser et d'évaluer les choix doctrinaux opérés ces dernières années et d'engager une réflexion sur leurs conséquences, à court et long termes, sur l'exercice des libertés publiques. Cette réflexion devrait notamment s'appuyer sur certaines pratiques mises en œuvre dans d'autres pays européens.

Trois mois de manifestations qui confirment la nécessité de repenser la doctrine française du maintien de l'ordre

La doctrine française du maintien de l'ordre est historiquement fondée sur la mise à distance de la foule, c'est-à-dire l'évitement des contacts physiques avec les manifestants et le retardement des actions coercitives. Selon cette doctrine, l'intervention des forces de l'ordre ne doit pas générer de désordres plus grands que ceux auxquels elle tente de mettre fin.

Cette approche s'est traduite, dans la pratique, par des tactiques d'intervention principalement collectives, visant à éviter le contact physique avec la foule. En parallèle, les équipements de protection des unités de maintien de l'ordre ont été renforcés. En outre, cette doctrine s'organise autour d'un répertoire d'actions visant à causer le moins de dommages physiques possibles : armes de mise à distance, moyens qui agressent les sens (notamment gaz lacrymogènes) et recherche d'intimidation par des manifestations symboliques de force (appelées « rituels » ou « gesticulations »)⁴. Il s'agit en effet de « *montrer sa force pour ne pas avoir à l'exercer* »⁵. La doctrine s'articule également autour d'une gestion négociée du maintien de l'ordre par la communication entre les forces de l'ordre et les organisateurs de la manifestation. Cette doctrine est en théorie mise en œuvre par des unités spécialisées qui fonctionnent en unités constituées : les gendarmes mobiles (au nombre de 13 000 environ) et les compagnies républicaines de sécurité (au nombre de 10 000 agents sur le terrain environ).

Cette approche a cependant progressivement évolué depuis le début des années 2000.

Judiciarisation du maintien de l'ordre et recours à des forces non spécialisées

L'une des évolutions importantes observées depuis plusieurs années dans la gestion des manifestations réside dans le développement des missions d'interpellation au cours d'opérations de maintien de l'ordre. Cette tendance s'est également traduite par l'intervention croissante d'unités non spécialisées dans le maintien de l'ordre, agissant avec leurs méthodes et objectifs propres, ceux-ci pouvant parfois entrer en confrontation avec la logique d'ensemble du dispositif de maintien de l'ordre. La création des détachements d'action rapides (DAR), principalement composés de fonctionnaires de police issus de brigades de recherche et d'intervention (BRI)⁶ et de brigades anti-criminalité (BAC), s'inscrit dans cette logique.

Tandis que la doctrine historique du maintien de l'ordre impliquait une mise à distance entre deux collectifs – celui des forces de l'ordre et celui des protestataires – le développement des stratégies d'interpellation conduit à l'individualisation des rapports entre des agents des forces de sécurité et des manifestants. Cette évolution emporte un changement d'approche

⁴ G. Descloux, O. Fillieule, P. Viot, « *Vers un modèle européen de gestion policières des foules protestataires* », Revue française de science politique, 2016.

⁵ Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, p.31.

⁶ 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.

fondamental : 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'interpellations obéissent en effet à des schémas tactiques, des manœuvres, des postures opérationnelles et des temporalités totalement différents. Cette évolution implique enfin également un changement dans les équipements et dans les armements, les armes visant à disperser la foule n'étant plus jugées suffisantes⁷.

Allant de pair avec une politique du chiffre dans l'action policière, le nombre d'interpellations semble être devenu un enjeu des opérations de maintien de l'ordre. A cet égard, la communication politique avant et après les manifestations de ces derniers mois est éloquente : les chiffres sur le nombre d'interpellations, de gardes à vue, de comparutions immédiates, etc. constituent une part importante de la communication gouvernementale. Le niveau de répression semble être devenu le meilleur indicateur de la qualité de la gestion des manifestations.

Une utilisation disproportionnée des armes de force intermédiaire

Supposées « non létales » ou « à létalité réduite », par opposition notamment aux armes à feu, l'usage des armes dites « intermédiaires » s'est fortement développé ces dernières décennies. Cette évolution correspond au développement du droit international en la matière. L'Organisation des Nations unies recommande ainsi aux gouvernements et autorités de police de mettre en place « *un éventail de moyens aussi larges 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* »⁸.

Toutefois, selon l'ACAT, bien loin de concourir à apaiser les tensions et à maintenir l'ordre, le recours systématique aux armes de force intermédiaire est susceptible de générer une escalade de la violence. A 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 troubles à l'ordre public qu'il n'y apporte de solution. A 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.

Selon une première analyse de l'ACAT des manifestations depuis novembre 2018, divers témoignages, photographies ou vidéos font état de plusieurs cas d'usage non réglementaire de la force et de certaines armes. S'il est encore tôt pour dresser un bilan définitif du nombre de personnes blessées, pour certaines mutilées à vie, l'ACAT constate que certaines armes semblent être à l'origine d'un nombre conséquent de blessés.

⁷ Voir plus loin sur les armes de force intermédiaire.

⁸ 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.

L'ACAT examine ici plus précisément deux armes de force intermédiaire largement utilisées au cours des trois derniers mois : les lanceurs de balle de défense et les grenades lacrymogènes instantanées.

➤ Les lanceurs de balle de défense

Une arme largement utilisée, y compris dans les opérations de maintien de l'ordre

Les lanceurs de balle de défense sont utilisés par les forces de l'ordre françaises depuis 1995. Il s'agissait à l'origine du Flash-Ball Compact[®] puis Superpro[®] fabriqués par l'entreprise Verney-Carron. 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.

Le Flash-Ball Superpro[®] a progressivement été remplacé par le LBD40x46[®] de l'entreprise suisse Brügger & Thomet, réputé plus précis⁹.

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 que nous développons ci-dessous, ce geste comporte une symbolique très forte puisqu'il pose les forces de l'ordre en opposition aux protestataires, et symbolise une hostilité et une domination manifestes. Ces armes génèrent, à notre sens, un impact majeur sur les relations entre polices et population. A cet égard, il est intéressant de constater que la question de l'usage de la force, des violences policières est désormais devenue un objet de mobilisation des « gilets jaunes ».

Les premiers constats semblent en outre faire apparaître une tendance à l'utilisation des LBD bien plus prononcée parmi les policiers que les gendarmes, et une surreprésentation des unités non spécialisées dans le maintien de l'ordre dans leur utilisation. Ces observations sont corroborées par le rapport fait par la commission des lois du Sénat selon lequel, au 5 février, la police nationale aurait procédé à 13 460 tirs de balles de défense et la gendarmerie nationale à un millier. Selon ce même rapport, les tirs de LBD seraient, à une écrasante majorité, le fait d'unités non spécialisées dans la gestion du maintien de l'ordre, mobilisées massivement ces dernières semaines en vue de procéder à des interpellations¹⁰.

⁹ La visée est plus précise sur les LBD40x46[®] car ils sont équipés d'un viseur holographique.

¹⁰ 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 interdire l'usage des lanceurs de balles de défense dans le cadre du maintien de l'ordre et à engager une réflexion sur les stratégies de désescalade et les alternatives pacifiques possibles à l'emploi de la force publique dans ce cadre, 20 février 2019, p. 16. Ces chiffres diffèrent toutefois de ceux qui ont été communiqués par le ministère de l'Intérieur à la Commissaire aux droits de l'homme. Dans son mémorandum publié le 26 février 2019, celle-ci indique que 12 122 tirs de LBD auraient été effectués entre le 17 novembre 2018 et le 4 février 2019 (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, §16). A ce sujet, voir également Défenseur des droits, « *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie* », décembre 2017, p.26.

Une arme indispensable ?

Les LBD sont souvent présentés comme une arme nécessaire au travail des forces de sécurité intérieure. Ils permettraient en effet de limiter le risque d'utiliser une arme à feu. Pourtant, à la connaissance de l'ACAT, aucune étude officielle ne vient étayer cet argument¹¹.

Par ailleurs, les forces de l'ordre 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 munies de bâtons en bois, en caoutchouc, 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, boucliers¹².

Une arme à la dangerosité avérée et peu utilisée dans les autres pays européens

Le qualificatif « non léthal » utilisé pour décrire ces armes est impropre. En effet, ces armes sont loin d'être sans danger, en témoignent les articles publiés dans des revues médicales qui ont mis en avant leurs risques, en particulier en cas d'impact au niveau du visage. 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 des contusions pulmonaires sévères pouvant entraîner le décès, comme ce fut le cas en 2010 à Marseille¹³. D'autres décès causés par des armes à impact cinétique ont été répertoriés à l'étranger¹⁴.

Entre 2004 et juillet 2018, l'ACAT a recensé près de 50 personnes blessées grièvement par un tir de balle de défense¹⁵. Parmi elles, plus de la moitié avait perdu en totalité ou partie l'usage d'un œil, notamment à l'occasion de manifestations. Dans le rapport que nous avons publié en 2016¹⁶, nous observions également que 30 % des victimes recensées étaient mineures, et plus de la moitié était âgée de moins de 25 ans. Selon le décompte actuellement réalisé par David Dufresne (documentariste) et Mediapart, dix-huit personnes auraient perdu l'usage d'un œil (totalement ou en partie) depuis le mois de novembre 2018 à la suite d'un tir de lanceur de balle de défense. D'autres blessures graves causées par cette arme, notamment au visage, ont été recensées.

¹¹ A 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 avaient augmenté de 54,5 % entre 2016 et 2017 tandis que l'usage des LBD n'a cessé de croître depuis leur mise en service.

¹² Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre., p.40.

¹³ 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.

¹⁴ British Medical journal Open, « *Death, injury and disability from kinetic impact projectiles in crowd-control setting : a systematic review* », 2017.

¹⁵ 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.

¹⁶ ACAT, « *L'ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France* », mars 2016.

Outre la dangerosité de cette arme, l'ACAT s'inquiète de ce que la formation de certains des policiers et des gendarmes qui l'utilisent soit insuffisante. En effet, l'habilitation n'est délivrée qu'après quelques heures de formations et l'entraînement se ferait sur des cibles fixes, impropres à reproduire les conditions d'utilisation réelles.

L'ACAT tient également à rappeler que la France est l'un des rares Etats européens à utiliser des LBD dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre. En effet, si la législation de plusieurs Etats permet leur utilisation dans le cadre de la gestion de foules, ils sont en réalité peu utilisés¹⁷.

La dangerosité des lanceurs de balle de défense, tant du Flash-Ball Superpro[®] que du LBD40x46[®], a en outre été mise en avant par le Défenseur des droits,¹⁸ 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'Europe¹⁹.

Les annonces du Gouvernement en réponse à la polémique sur les LBD

Mi-janvier, le ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner, annonçait que les forces de l'ordre équipées de lanceurs de balles de défense seraient désormais « *systématiquement équipées de caméras-piétons* » qui devraient être actionnées au moment de l'usage d'un LBD, notamment afin de produire les images ainsi enregistrées en cas de contestation²⁰. L'ACAT émet certaines réserves face à cette annonce.

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. Le ministère de l'Intérieur n'a à ce jour 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 porte habituellement avec un harnais au niveau du torse ; celle-ci pourrait donc 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 CNIL, le législateur a rendu presque impossible leur consultation puisque cette commission examine en général les

¹⁷ Parlement allemand, « *Einsatz von Gummimunition in Deutschland und Europa* » [Utilisation de munitions en caoutchouc en Allemagne et en Europe], 2017.

¹⁸ Défenseur des droits, « *Rapport sur trois armes de force intermédiaire. Le pistolet à impulsions électriques de type Taser x26[®], le Flash-Ball Suprepro[®], le lanceur de balles de défense 40x46* », mai 2013 et « *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie* », décembre 2017.

¹⁹ 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, §29.

²⁰ Audition de Christophe Castaner par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 22 janvier 2019.

demandes qui lui sont adressées dans un délai de six mois, ce qui est justement le délai de sauvegarde des images enregistrées, lesquelles sont automatiquement effacées passé ce délai, sauf si une procédure pénale ou administrative est en cours.

Parallèlement, il semble que certains agents des forces de l'ordre aient utilisé dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre des dispositifs d'enregistrement personnels (caméra, téléphone portable). L'ACAT 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 enregistrées de cette façon.

Par ailleurs, au regard de la dangerosité avérée des LBD, l'ACAT s'inquiète de la publication d'un appel d'offre le 23 décembre 2018 visant à l'achat de lanceurs multi-coups en 4 ou 6 coups, de lanceurs mono-coup de calibre 40 mm et des matériels associés²¹. Dans la note remise au Défenseur des droits en juillet 2017²², l'ACAT s'inquiétait de l'apparition d'une nouvelle arme dans le cadre du maintien de l'ordre : 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 permettrait 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.

➤ Les grenades à effet de souffle

Les forces de l'ordre françaises sont dotées d'un large panel de grenades aux effets très différents. Certaines, comme les grenades lacrymogènes, en dotation depuis de nombreuses années, ont comme objectif principal de provoquer un effet irritant temporaire. Leur déclenchement ne donne pas lieu à une explosion. D'autres types de grenade produisent cependant une détonation en plus de cet effet irritant, ou explosent en projetant des munitions ou des résidus métalliques. La France est le seul pays européen à recourir à des munitions explosives dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre²³. Or, ces armes ne sont pas sans poser de problèmes.

Les grenades lacrymogènes instantanées, dites GLI-F4, sont des grenades à effet de souffle. Contenant une substance explosive, elles produisent une forte détonation en libérant un nuage de gaz lacrymogène. A la suite de la mort d'un manifestant lors d'une opération de maintien de l'ordre à Sivens en 2014 par un tir de grenade offensive (de type OF-F1 aujourd'hui retirée des armes en dotation), les règles d'emploi des grenades 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.

²¹ Marché publié au BOAMP le 23 décembre 2018 et dont la date de clôture est estimée au 21 mars 2019.

²² 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.

²³ IGPN et IGGN, « *Rapport relatif à l'emploi des munitions en opérations de maintien de l'ordre* », 13 novembre 2014, p.4.

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* »²⁴.

En juin 2018, le journal Libération²⁵ rapportait que l'Etat avait annoncé ne plus vouloir commander de nouvelles grenades GLI-F4 pour la remplacer par une grenade censée être moins dangereuse. 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. De manière générale, peu de chiffres sont publiés par les autorités sur leur utilisation. Selon les informations communiquées par le ministère de l'Intérieur à la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 1 428 tirs de grenades GLI-F4 ont été effectués entre le 17 novembre 2018 et le 4 février 2019²⁶. A titre de comparaison, le rapport conjoint de l'IGPN et de l'IGGN²⁷ indiquait que 392 grenades GLI-F4 avaient été utilisées par des compagnies républicaines de sécurité entre 2010 et 2014. Sur la même période, les gendarmes mobiles avaient utilisé 1 827 grenades de ce type²⁸.

Cette grenade semble être à l'origine de plusieurs blessures graves. En effet, depuis novembre 2018, quatre personnes auraient eu la main arrachée par ce type de grenades. Entre 2009 et mai 2018, l'ACAT avait recensé quatre blessures graves causées par des grenades GLI-F4, ayant entraîné une amputation partielle ou totale d'un membre.²⁹

L'ACAT réitère sa demande d'interdire l'utilisation des lanceurs de balle de défense et demande l'arrêt immédiat de l'utilisation de grenades lacrymogènes instantanées (GLI-F4).

Un nombre de personnes blessées préoccupant

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* »³⁰. Or, force est de constater que, semaines après semaines, la liste

²⁴ IGPN et IGGN, « *Rapport relatif à l'emploi des munitions en opérations de maintien de l'ordre* », 13 novembre 2014, p.27.

²⁵ Libération, « *La dangereuse grenade GLI F4 en voie de disparition* », 1^{er} juin 2018.

²⁶ 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, §16.

²⁷ IGPN et IGGN, « *Rapport relatif à l'emploi des munitions en opérations de maintien de l'ordre* », 13 novembre 2014, p.22.

²⁸ Ils avaient également eu recours à 435 grenades OF-F1, désormais interdites et qu'ils étaient les seuls à pouvoir utiliser sur cette période.

²⁹ 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.

³⁰ Note du Secrétariat général à l'Assemblée générale des Nations unies, « *Usage de la torture hors détention et*

des personnes blessées à l'occasion de manifestations, parce qu'elles y participaient ou se trouvaient à proximité, ne cesse de s'allonger.

Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur à la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, au 4 février 2019, 2 060 blessés ont été recensés parmi les manifestants, « dont 69 'urgences absolues' », et 1 325 parmi les forces de l'ordre. Si l'ACAT déplore toutes les blessures intervenues lors de cette période, elle est vivement préoccupée par le nombre élevé de blessés, que ce soit par des armes de force intermédiaire (voir ci-dessus) ou suite à un usage illégitime ou disproportionné de la force par des policiers ou des gendarmes. Elle s'interroge également sur le nombre particulièrement élevé de personnes blessées au niveau du visage, vraisemblablement par des tirs de LBD, alors qu'il s'agit d'une zone qui ne devrait jamais être visée par les forces de l'ordre.

Autre point d'attention pour l'ACAT, le nombre de journalistes qui déclarent avoir été blessés dans le cadre de leurs missions par des forces de l'ordre ou empêchés d'exercer leurs fonctions. Dès le 10 décembre 2018, l'ensemble des organisations représentatives des journalistes ont 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* » écrivaient-ils³¹.

De même, le 11 décembre 2018, Reporters sans frontières (RSF) alertait également sur les violences dont auraient été victimes des journalistes : « *de nombreux journalistes de terrain, des photographes pour la plupart, couvrant la mobilisation 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* »³². Ces inquiétudes ont été réitérées en janvier³³.

Dans le mémorandum publié le 26 février 2019, la Commissaire aux droits de l'homme a rappelé 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 et [a souligné] à cet égard que 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'Etat, peuvent constituer, outre de possibles violations des articles 2 et 3 de la Convention*

interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants », A/72/178, 20 juillet 2017, §15.

³¹ Communiqué de presse intersyndical, « *Violences policières contre les journalistes : la liberté d'informer menacée* », 10 décembre 2018.

³² 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.

³³ 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.

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 »³⁴.

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 ont fait l'objet. Elle note également que plusieurs enquêtes sont actuellement en cours pour déterminer dans quelle mesure certains cas d'usage de la force par des policiers et des gendarmes étaient excessifs et/ou illégitimes. L'ACAT rappelle l'obligation de l'Etat français, au regard de ses obligations internationales, de garantir que les enquêtes qui seront menées seront transparentes, impartiales, rapides, complètes et approfondies.

En revanche, l'ACAT déplore 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 publiques, il est regrettable que l'action de certaines forces de l'ordre apparaisse de plus en plus 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, *a minima* une incompréhension, voire un rejet de l'action des forces de l'ordre.

Atteintes à la liberté d'aller et venir, restrictions à la liberté d'assemblée

L'ACAT s'inquiète également de la persistance de certaines pratiques policières, déjà observées à l'occasion des manifestations contre la loi « travail », portant atteinte, de manière directe ou indirecte, à l'exercice de certaines libertés individuelles, en particulier celles d'aller et venir et d'assemblée. Cette tendance avait déjà été mise en avant par le Défenseur des droits lors de son audition devant la commission parlementaire chargée d'une enquête relative au maintien de l'ordre en avril 2015. Il évoquait alors des pratiques qui, en dehors de tout cadre légal, avaient pour conséquence d'empêcher ou dissuader des personnes de se rendre sur les lieux d'un rassemblement, et ainsi d'enfreindre la liberté d'aller et venir : interpellation en vue de procéder à un contrôle ou une vérification d'identité au commissariat pour empêcher la personne de participer à la manifestation, retenue arbitraire dans un local de police ou de gendarmerie, recours à la technique du *kettling* (la nasse, c'est-à-dire l'encercllement d'une foule par les forces de l'ordre), etc.³⁵. En décembre 2017, le Défenseur des droits indiquait à nouveau qu'« à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre, les forces de sécurité peuvent avoir recours à des mesures contraignantes, dont le cadre juridique est peu clair, voire inexistant, et qui relèvent d'avantage de la mission répressive des forces de l'ordre ». Il ajoutait que « dans de nombreux dossiers concernant la mise en œuvre du maintien de l'ordre, le Défenseur des droits a été saisi de situations mettant en cause des techniques d'intervention attentatoires à

³⁴ 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, §30.

³⁵ Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, devant la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 16 avril 2015.

la liberté d'aller et venir ou aux libertés d'expression et de réunion »³⁶. Cette instance a annoncé avoir été saisie par plusieurs dizaines de manifestants et a ouvert des enquêtes sur de possibles atteintes à la liberté de manifester³⁷.

Par ailleurs, l'ACAT relève avec préoccupation le nombre très important de personnes ayant été interpellées, et pour certaines placées en garde à vue, en amont des manifestations, en particulier dans les premières semaines de mobilisation, sur le fondement de l'article 222-14-2 du code pénal³⁸. Elle s'inquiète également de ce qui serait la pratique du parquet du tribunal de grande instance de Paris, révélée par le Canard enchaîné et commentée par le Syndicat de la magistrature. Dans un communiqué en date du 25 février 2019, ce dernier dénonce une note du procureur de la République intitulée « *Permanence gilets jaunes* » précisant les consignes à appliquer à l'occasion des manifestations des gilets jaunes³⁹. Y figurerait notamment la consigne de lever les mesures de garde à vue « *le samedi soir ou [le] dimanche matin, afin d'éviter que les intéressés grossissent les rangs des fauteurs de trouble* », y compris lorsque ces mesures privatives de liberté n'ont plus lieu d'être. Or, la mesure de garde à vue ne saurait être dévoyée comme un outil de confort dans la gestion du maintien de l'ordre.

Une recomposition des acteurs des mouvements sociaux mal prise en compte

L'argument selon lequel les manifestants français seraient plus violents que dans le passé 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 justifier de 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 (notamment dans les années 1970), des épisodes de mouvements plus violents que ceux observés récemment, et ce alors que les forces de l'ordre étaient moins bien équipées⁴⁰. Les chercheurs notent par ailleurs que d'autres pays européens, tels que l'Allemagne et la Grèce, connaissent des situations au moins tout aussi violentes, si ce n'est plus, que celles observées en France⁴¹. A titre d'exemple, les forces de l'ordre dans les

³⁶ Défenseur des droits, « *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie* », décembre 2017, p.33.

³⁷ Le Monde « *Gilets jaunes' : le Défenseur des droits ouvre une enquête sur de possibles atteintes à la liberté de manifester* », 10 janvier 2019.

³⁸ Cet article dispose que : « *Le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende* ». Il s'agit d'une disposition introduite par la loi du 2 mars 2010, dite « loi anti-bandes ».

³⁹ Syndicat de la magistrature, « *Le procureur de la République de Paris : le maillon faible des garants de la liberté individuelle ?* », 25 février 2019.

⁴⁰ Voir notamment G. Descloux, O. Fillieule, P. Viot, « *ST 41 : Changement de tableau. Le maintien de l'ordre public en Europe, entre poussée de l'histoire réelle et dédifférenciation* », 2015.

⁴¹ Voir notamment O. Fillieule et F. Jobard, « *Un splendide isolement. Les politiques françaises du maintien de l'ordre* », in *La vie des idées*, 24 mai 2016 ; auditions de C. Moreau de Bellaing le 22 janvier 2015 et de F. Jobard le 19 mars 2015 devant la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre.

autres pays européens sont également confrontées à des phénomènes de « casseurs » (en Allemagne notamment)⁴².

En revanche, nous assistons à des évolutions dans les formes de contestation qui défient la mise en œuvre de la doctrine traditionnelle du maintien de l'ordre. Des collectifs de manifestants plus flous et moins organisés, l'apparition de mouvements visant l'occupation de l'espace public comme finalité (Occupy, Nuit Debout, ZAD, etc.), ou encore la présence croissante de citoyens filmant ou photographiant les interventions des forces de l'ordre génèrent de nouveaux défis pour ces dernières, qui doivent adapter leurs stratégies en conséquence⁴³.

Le mouvement des « gilets jaunes » semble s'inscrire dans cette tendance à la recomposition des mobilisations sur la voie publique. Ceci se manifeste par un refus des manifestants de jouer le « jeu traditionnel » de la manifestation : absence de déclaration préalable (en tout cas lors des premières semaines de mobilisation), absence d'interlocuteurs identifiés par les autorités, absence de tracé de manifestation défini au préalable, etc. Cette organisation met à mal la mise en œuvre de la gestion négociée des manifestations sur la voie publique et semble engendrer une incompréhension et une escalade de la violence entre les parties prenantes. En effet, s'éloignant de la gestion classique des manifestations, l'intervention des forces de l'ordre s'est orientée vers une gestion de violences urbaines, où les manifestations deviennent des attroupements, et où la communication entre les parties présentes n'a plus sa place, contribuant, selon l'ACAT, à l'escalade des tensions.

Un nécessaire besoin de transparence

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 sont rendus publics alors même que de nombreuses données précises sont régulièrement recueillies en la matière par les autorités compétentes.

Selon les informations communiquées à la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le ministère de l'Intérieur dénombrait 2 060 personnes blessées parmi les manifestants et 1 325 du côté des forces de l'ordre au 4 février 2019⁴⁴.

Si le ministère de l'Intérieur a publié des chiffres à ce sujet à intervalles réguliers dès le début du mouvement, l'ACAT déplore, à l'instar de la Commissaire, le manque de « *clarté quant aux données relatives aux personnes blessées* »⁴⁵. En effet, notre association s'interroge sur les modalités de recensement de ces informations qui n'ont, à notre connaissance, jamais été précisés. A titre d'exemple, l'ACAT s'interroge sur les blessures

⁴² Voir notamment l'audition de C. Moreau de Bellaing le 22 janvier 2015 devant la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre.

⁴³ A ce sujet, voir également le rapport du Défenseur des droits de décembre 2017 sur le maintien de l'ordre (pages 7 à 10).

⁴⁴ 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, §7.

⁴⁵ 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, §17.

effectivement prises en compte : est-ce qu'il s'agit de toutes les personnes blessées à l'occasion d'opérations de maintien de l'ordre ou un niveau minimum de gravité a-t-il été retenu, à l'instar du recensement effectué par l'IGPN dans le cadre du traitement relatif au recensement des particuliers blessés ou tués à l'occasion de missions de police ?⁴⁶ Par ailleurs, les critères de recensement des personnes blessées sont-ils les mêmes pour les forces de l'ordre et les manifestants ou personnes sur la voie publique blessés à l'occasion de manifestations ?

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, et tout usage de la force qui s'avère être illégal doit être sanctionné de manière appropriée, faute de quoi les agents de l'Etat bénéficieraient d'une impunité de fait. A moyen terme, l'ACAT estime donc nécessaire que soient communiquées officiellement les suites données aux saisines de l'IGPN et de l'IGGN ainsi que les éventuelles suites pénales aux allégations de violences excessives ou illégitimes de la part des forces de l'ordre.

Par ailleurs, le 6 mars 2019, la Haute-commissaire aux droits de l'homme des Nations unies, Michelle Bachelet, demandait également aux autorités françaises de mener des enquêtes complètes sur tous les cas d'allégations d'usage excessif de la force.⁴⁷ En réponse, le Premier ministre, Edouard Philippe a déclaré que les autorités n'avaient « *pas attendu* » l'ONU pour « *faire la lumière* » sur les faits de violence ayant émaillé les manifestations de gilets jaunes. L'ACAT invite donc les autorités à publier les résultats de ces enquêtes.

L'ACAT demande à ce que des chiffres précis soient communiqués par les autorités sur le nombre de personnes blessées à l'occasion d'opérations de maintien de l'ordre depuis le mois de novembre 2018 (circonstances, qualité de la personne (manifestant, passant, *street medic*...), forces de l'ordre en cause, gravité des blessures...). Elle demande également à ce que les moyens utilisés à cette occasion soient précisés, en particulier s'agissant de l'usage des armes de force intermédiaire. Enfin, l'ACAT demande à ce que les suites (judiciaires ou administratives) données aux plaintes pour violences illégitimes soient rendues publiques.

Un maintien de l'ordre sévèrement jugé par des institutions internationales, notamment de défense des droits humains

Après plus de trois mois de manifestations, l'ACAT fait le constat d'une multiplication des condamnations de la gestion du maintien de l'ordre par les autorités françaises.

⁴⁶ Ce fichier ne recense que les blessures « *sérieuses ou graves* » au sens de l'IGPN, ayant donné lieu au prononcé d'un minimum de 9 jours d'interruption temporaire de travail.

⁴⁷ OHCHR, « *High Commissioner Bachelet calls on States to take strong action against inequalities* », 6 mars 2019.

Dès le 7 décembre 2018, le Défenseur des droits annonçait l'ouverture d'une enquête sur les conditions d'interpellation de lycéens à Mantes-la-Jolie et indiquait avoir déjà été saisi à plusieurs reprises depuis le début des manifestations⁴⁸. En janvier, il réitérait sa demande de suspendre l'utilisation des lanceurs de balle de défense dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre⁴⁹.

Par ailleurs, le 14 février 2019, trois experts des Nations unies⁵⁰ ont estimé dans un communiqué que « *le droit de manifester en France [avait] 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 graves causées par un usage disproportionné d'armes dites 'non-létales' telles que les grenades et les lanceurs de balles de défense ou 'flashballs'* »⁵¹.

Le même jour, le Parlement européen adoptait 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* ». Dans sa résolution, le Parlement « *invite les Etats membres 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 ; fait observer que le recours aveugle à la force contre la foule est contraire au principe de proportionnalité* ». Il invite également « *les forces de l'ordre des Etats 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' ; encourage les Etats membres à échanger les bonnes pratiques à cet égard* »⁵².

Enfin, le 26 février 2019, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite d'une visite en France le 28 janvier précédent, a publié un mémorandum dans lequel elle fait part de vives préoccupations quant à la gestion des manifestations des « gilets jaunes ». Dans un communiqué de presse, elle indique que « *Tout en condamnant fermement la violence, les propos et les agressions racistes, antisémites ou homophobes de*

⁴⁸ Défenseur des droits, « *Maintien de l'ordre : le Défenseur des droits instruit plusieurs saisines relatives à la déontologie de la sécurité* », 7 décembre 2018.

⁴⁹ Cette demande était déjà portée par le rapport du Défenseur des droits publié en janvier 2018 « *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie* ».

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.

⁵² Résolution du Parlement européen du 14 février 2019 sur le droit de manifester pacifiquement et à l'usage proportionné de la force.

certaines manifestants, la Commissaire rappelle que la tâche première des membres des forces de l'ordre 'consiste à protéger les citoyens et leurs droits de l'homme'. Or, elle 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' »⁵³.

Dans son mémorandum, elle se déclare notamment « *extrêmement préoccupée par le degré de violence reflété par [le nombre de blessés], que plusieurs interlocuteurs ont qualifié d'inédits en France au cours de ces cinquante dernières années* »⁵⁴, s'inquiétant également du « *nombre élevé de ces tirs d'armes dites de force intermédiaire alors même que leur cadre d'emploi est restrictif et qu'ils peuvent provoquer de graves blessures* »⁵⁵. De plus, elle « *considère que les blessures à la tête occasionnées par des tirs de LBD relèvent 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* »⁵⁶. En conséquence, elle recommande, elle aussi, la suspension de l'usage des LBD dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre⁵⁷.

A ce propos, l'ACAT regrette la réponse lacunaire des autorités françaises sur ce point⁵⁸, se contentant de remettre en cause la fiabilité du décompte du nombre de personnes blessées par un journaliste, pourtant bien identifié par la Commissaire aux droits de l'homme.

Enfin, si la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté, le 18 décembre 2018⁵⁹, la demande de mesures provisoires concernant l'usage des lanceurs de balles de défense et de liquides incapacitants par les forces de l'ordre, cette décision ne préjuge en rien de la décision sur le fond qu'elle sera amenée à rendre ultérieurement.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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, §7.

⁵⁵ 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, §16.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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, §29.

⁵⁸ « *Paragraphe 16 relatif à l'usage de la force de l'ordre d'armes dites de force intermédiaire* :

La source mentionnée dans ce paragraphe, qualifiée de 'décompte effectué par un journaliste indépendant', n'est pas identifiée. En conséquence, la rigueur de la méthodologie, ainsi que les chiffres avancés par cette source ne peuvent être tenus pour établis ». Réponse de la France au mémorandum de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en France du 21 (sic) janvier.

⁵⁹ CEDH, « *La Cour rejette la demande d'application d'une mesure provisoire concernant l'usage par les forces de l'ordre de lanceurs de balle de défense (flashball) et de liquides incapacitants* », 18 décembre 2018.

Il est nécessaire de mettre fin au « splendide isolement »⁶⁰ français en matière de maintien de l'ordre

Dans son rapport publié en janvier 2018, le Défenseur des droits écrivait : « *au terme de notre étude, la gestion du maintien de l'ordre – qui vise à l'exercice des libertés publiques dans le respect de l'ordre public, apparaît, dans sa doctrine, comme un dispositif structuré et professionnel. En revanche, sa mise en œuvre donne lieu à diverses critiques et à d'importantes tensions tant de la part des participants aux manifestations que de la part des forces de l'ordre et nécessite un renforcement des exigences de formation et de contrôle* »⁶¹.

Les dysfonctionnements observés dans la mise en œuvre de la doctrine du maintien de l'ordre depuis plusieurs années sont tristement confirmés par les près de quatre mois de manifestations que la France connaît : allongement de la liste des blessés (pour certains mutilés à vie), mobilisation de forces non spécialisées dans le maintien de l'ordre, utilisation disproportionnée des armes de force intermédiaire, etc.

Ce constat confirme qu'une réflexion sérieuse sur la doctrine du maintien de l'ordre doit être engagée. Or, à ce jour, l'ACAT s'inquiète du peu d'annonces concrètes faites en ce sens. En effet, si le 7 janvier devant TF1, le Premier ministre a annoncé qu'il comptait « *actualiser le schéma national de l'ordre public* » et investir dans du nouveau matériel pour les forces de l'ordre, à ce jour et selon les informations de l'ACAT, aucune précision n'a été depuis apportée à ces annonces.

Par ailleurs, le même jour, E. Philippe annonçait qu'un groupe de travail conjoint entre les ministères de l'Intérieur et de la Justice travaillait sur le sujet « *depuis plusieurs mois* ». Ses conclusions devaient être rendues mi-janvier 2019. Ni les objectifs et méthodes d'investigation, pas plus que les résultats des travaux de ce groupe de travail n'ont toutefois été rendus publics à ce jour.

Une seule annonce concrète à ce jour : l'adoption d'une nouvelle loi

Seule annonce concrète en réponse à l'encadrement des manifestations : l'adoption d'une nouvelle loi. Le Gouvernement a en effet accéléré l'examen d'une proposition de loi déposée par des sénateurs républicains le 14 juin 2018⁶². Celle-ci prévoyait notamment l'extension du régime de fouilles aux abords des manifestations, la création d'une interdiction administrative de manifester, la création d'un fichier des personnes interdites de manifester ou encore la création d'un délit de dissimulation du visage pendant des manifestations. Ce texte a été adopté par le Sénat le 23 octobre, après avoir été légèrement modifié.

⁶⁰ Il s'agit du titre d'un article d'Olivier Fillieule et Fabien Jobard publié dans La vie des idées en mai 2016, intitulé « *Un splendide isolement. Les politiques françaises de maintien de l'ordre* ».

⁶¹ Défenseur des droits, « *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie* », décembre 2017, p.2.

⁶² Proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs enregistrée le 14 juin 2018.

Le 7 janvier, le Premier ministre, Edouard Philippe, annonçait sa volonté d'accélérer l'examen de ce texte en réponse aux manifestations des semaines précédentes. Celui-ci a été quelque peu remanié par l'Assemblée nationale et sera examiné en deuxième lecture au Sénat le 12 mars prochain⁶³.

L'ACAT a eu l'occasion de rappeler que des dispositions législatives sévères existaient déjà pour interpellier et condamner les personnes se rendant coupables de violences ou de dégradations dans le cadre de manifestations⁶⁴. Elle rappelle que certaines dispositions de ce texte préoccupent également les instances de défense et de promotion des droits humains, telles que la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)⁶⁵, les experts de l'ONU ou encore la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁶⁶.

Des pratiques intéressantes dans les autres Etats européens

Définir un nouveau schéma national d'ordre public en France constituera un travail de longue haleine qui nécessite un véritable engagement politique. Pour l'heure, l'ACAT se propose d'examiner quelques pistes pratiques d'amélioration.

Avant la France, d'autres pays européens se sont interrogés sur leur modèle de maintien de l'ordre et d'importants travaux de recherche et réflexions ont été menés à l'échelle européenne. A l'instar de nombreuses instances, notamment du Défenseur des droits et, plus récemment, de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, l'ACAT invite les autorités françaises à s'inspirer de bonnes pratiques notamment mises en avant par le projet GODIAC (*Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe*) qui a été conduit entre 2010 et 2013 en vue de bâtir une doctrine unifiée de maintien de l'ordre, à partir de l'observation et de l'étude de « bonnes pratiques » dans neuf pays européens⁶⁷.

Ce projet a abouti à la définition, en mai 2013, d'un modèle, dit « KFCD ». Celui-ci vise à la désescalade des tensions entre forces de l'ordre et manifestants et repose sur plusieurs concepts clés (*Knowlegde, 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. Ce modèle s'appuie par ailleurs sur une nouvelle approche de la psychologie des foules, partant du postulat que l'usage indiscriminé de la force par la police augmente le risque de menace à l'ordre public. Elle vise à minimiser

⁶³ Initialement appelée proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, le nom de cette proposition de loi est désormais proposition de loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.

⁶⁴ ACAT, « *Loi 'anti-casseurs' : le durcissement sécuritaire n'est pas la solution* », 10 janvier 2019.

⁶⁵ CNCDH, « *Quand la logique sécuritaire heurte la liberté fondamentale de manifester* », 10 janvier 2019.

⁶⁶ CNCDH, « *Quand la logique sécuritaire heurte la liberté fondamentale de manifester* », 10 janvier 2019 ; 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 ; 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, §40 et suivants.

⁶⁷ Neuf pays ont participé au projet GODIAC : Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Hongrie, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède.

les violences collatérales, inutiles ou dangereuses et à construire et à entretenir un dialogue permanent avec la foule de manière à permettre une désescalade des tensions⁶⁸.

➤ Améliorer la communication dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre

La recomposition des mouvements sociaux et l'identification plus difficile d'interlocuteurs parmi les manifestants pour les forces de l'ordre ne doit pas être un obstacle à une communication permanente entre les différents acteurs.

Parmi les bonnes pratiques en termes de communication, l'étude GODIAC met notamment en avant l'utilisation des médias et des réseaux sociaux et la nécessité d'une communication claire pendant tout l'évènement, afin de garantir la perception d'actions légitimes de la part des forces de l'ordre et d'éviter la propagation de rumeurs et/ou de tensions⁶⁹.

En 2015, la commission d'enquête relative au maintien de l'ordre faisait déjà état de la nécessité de « *rechercher des processus modernes de communication et d'échange qui peuvent n'être pas moins efficaces pour réguler les manifestations et préserver l'ordre républicain* »⁷⁰ et présentait plusieurs pistes intéressantes, parmi lesquelles simplifier et améliorer les sommations et la communication à destination des manifestants. Le régime des sommations actuellement prévues par le code de la sécurité intérieure avait également été jugé perfectible par l'IGPN et l'IGGN dans leur rapport conjoint relatif à l'emploi des munitions en opérations de maintien de l'ordre⁷¹. Le Défenseur des droits propose également de compléter le porte-voix traditionnellement utilisé par « *des véhicules 'public adress' équipés de haut-parleurs et de panneaux à messages variables pouvant expliciter les sommations et les manœuvres* »⁷².

Par ailleurs, plusieurs pays ont recours à des unités de maintien de l'ordre dédiées au dialogue, ayant pour mission principale d'expliquer les actions des forces de sécurité pour qu'elles soient correctement comprises par les manifestants. Ces unités existent notamment en Allemagne, au Danemark, en Grande-Bretagne ou encore en Espagne. Dans ces pays, le nombre d'incidents à l'occasion de manifestations auraient sensiblement diminué depuis la création de ces dispositifs.⁷³

Pour l'ACAT, une réflexion mérite également d'être engagée sur la tenue des agents des forces de l'ordre. L'ACAT estime, au même titre que le Défenseur des droits, que « *l'équipement lourd, du style 'robocop', des agents chargés du maintien de l'ordre semblent*

⁶⁸ Pour plus d'informations, voir l'article publié dans le magazine de l'ACAT (*Humains*), « *Un autre maintien de l'ordre est possible* », novembre 2017 ainsi que 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.

⁶⁹ « *Recommendations for policing political manifestations in Europe* », mai 2013, p.39.

⁷⁰ Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, p.105.

⁷¹ IGPN et IGGN, « *Rapport relatif à l'emploi des munitions en opérations de maintien de l'ordre* », 13 novembre 2014, pp.9-10.

⁷² Défenseur des droits, « *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie* », décembre 2017, pp.49-50.

⁷³ Voir notamment G. Descloux, O. Fillieule, P. Viot, « *ST 41 : Changement de tableau. Le maintien de l'ordre public en Europe, entre poussée de l'histoire réelle et différenciation* », 2015, p.26.

contribuer à une certaine déshumanisation des forces chargées du maintien de l'ordre ». Il ajoute que « si cet équipement vise à protéger les personnels », « il donne un message d'hostilité peu favorable au dialogue ». En conséquence, il suggère que « le recours à l'équipement lourd pour les personnels devrait être plus progressif dans les opérations de maintien de l'ordre et à tout le moins ne devrait pas être systématique »⁷⁴. Il s'agit également de l'une des recommandations du projet GODIAC⁷⁵.

➤ **Définir une doctrine s'articulant autour d'un usage plus modéré des armes**

L'ACAT invite également les autorités à engager une réflexion sur les armes employées par les forces de sécurité intérieure, et notamment dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre. En effet, la France utilise un éventail d'armes bien plus large que les autres pays européens. La commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre l'avait notamment mis en avant en 2014⁷⁶.

Au regard du nombre de personnes blessées et des alertes de plusieurs organes de défense des droits humains, l'ACAT réitère donc sa demande de renoncer à l'utilisation de certaines armes de force intermédiaire.

➤ **Une meilleure formation des agents amenés à intervenir dans des opérations de maintien de l'ordre**

Comme indiqué précédemment, l'ACAT s'inquiète du recours fréquent à des policiers et gendarmes non spécialisés dans le maintien de l'ordre pour encadrer des manifestations. Selon les premiers éléments rassemblés par l'ACAT, il semble d'ailleurs que ces forces non spécialisées soient principalement en cause dans l'utilisation massive des lanceurs de balle de défense ces derniers mois et soient à l'origine d'un nombre conséquent de blessés.

A cet égard, le Défenseur des droits indiquait déjà, dans son rapport de décembre 2017, que « 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 »⁷⁷.

L'ACAT estime nécessaire qu'une réflexion soit engagée sur la formation, tant initiale que continue, des policiers et gendarmes mobilisés à l'occasion de missions de maintien de l'ordre, en particulier ceux dont ce n'est pas la mission principale.

⁷⁴ Défenseur des droits, « *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie* », décembre 2017, p.50.

⁷⁵ « *Recommandations for policing political manifestations in Europe* », mai 2013, p.43.

⁷⁶ Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, pp.40-46.

⁷⁷ Défenseur des droits, « *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie* », décembre 2017, p.12.

Conclusion

Alors que la mobilisation des gilets jaunes a dépassé les 100 jours, un premier bilan s'impose, notamment au regard des obligations internationales de la France.

Pour le rapporteur spécial des Nations unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, « *le fait de ne pas prendre toutes les précautions pratiquement possibles dans la planification, la préparation et la conduite des opérations de répression accroît le risque de recours inutile ou disproportionné à la force et, en principe, viole l'obligation de l'Etat de prévenir les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* »⁷⁸. Or, après plus de trois mois de mobilisation des « gilets jaunes », force est de constater que la doctrine du maintien de l'ordre a montré ses limites et témoigne de la faillite des autorités à garantir pleinement l'intégrité de ses citoyens exerçant leur liberté de manifester et des personnes se trouvant à proximité de ces mobilisations.

Ce sinistre constat est aujourd'hui partagé par diverses instances internationales, notamment de défense des droits humains.

Dès lors, l'ACAT ne peut que renouveler ses vœux d'une réflexion sérieuse sur les pratiques mises en œuvre à l'occasion des manifestations organisées sur la voie publique, en prenant en compte l'évolution des formes de mobilisation qui semblent mettre à rude épreuve les habitudes des forces de l'ordre. Ce travail, qui sera sans aucun doute long, demande un engagement politique fort et doit être urgemment engagé au risque de creuser, de manière durable, le fossé entre police et population et de générer des tensions plus grandes encore à chaque manifestation sur la voie publique. En effet, en l'état, loin d'apaiser les tensions et de garantir la protection de l'ordre public et des libertés fondamentales, il se révèle être contre-productif sur les court, moyen et long termes.

Ce changement doctrinal doit néanmoins s'inscrire dans une réflexion plus large sur les missions des forces de l'ordre. En effet, la problématique de la conflictualité des relations entre celles-ci et la population se pose tout autant dans le cadre des missions de police urbaine ordinaire qu'il conviendra de ne pas négliger. La réduction de la conflictualité et la transparence doivent devenir des lignes directrices pour toutes les institutions des forces de l'ordre.

⁷⁸ 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, §46.