



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.

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

Introduction

Tandis que l'approche du maintien de l'ordre a pris en France un tournant majeur au cours des quinze dernières années, divers événements ou incidents récents interrogent. Le décès d'un manifestant en octobre 2015, l'allongement de la liste de personnes grièvement blessées au cours de manifestations ou encore la hausse et la cristallisation des tensions entre manifestants et forces de l'ordre semblent être les symptômes 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.

Ces événements font apparaître un besoin urgent d'analyser et 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.

Sur la base des travaux qu'elle a pu réaliser sur ce sujet, l'ACAT apporte son éclairage à travers quelques éléments d'analyse. La présente note tente de synthétiser les récentes évolutions constatées dans l'approche française du maintien de l'ordre, puis d'en dresser une partie des effets néfastes qui ont pu être observés sur le terrain. Elle conclut enfin sur une synthèse du modèle de « désescalade », ou modèle « KFCD » qui tend à se développer ailleurs en Europe, et qui pourrait inspirer des changements en France.

Dans la présente note, le terme « police » est utilisé pour parler indistinctement de la police nationale ou de la gendarmerie nationale. Ces deux derniers termes sont utilisés lorsqu'il s'avère nécessaire de distinguer l'une ou l'autre.

La notion de « maintien de l'ordre » fait quant à elle référence à la gestion des foules, qu'elles soient protestataires (manifestations), sportives ou festives. Elle n'inclut pas ici en revanche les problématiques liées aux violences dites « urbaines », qui renvoie à des problématiques, unités policières, stratégies et équipements sensiblement différents des premières.

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 »), p. 12

I- Un tournant majeur dans la doctrine française du maintien de l'ordre

La doctrine française du maintien de l'ordre s'est fondée, historiquement, sur la mise à distance de la foule, l'évitement des contacts physiques avec les manifestants et sur le retardement des actions coercitives, partant de l'idée que l'intervention ne devait pas générer des désordres plus grands que ceux auxquels elle tentait de mettre fin. Il s'agissait alors de « montrer sa force pour ne pas avoir à l'exercer ».² Cette approche s'est traduite, dans la pratique, de différentes manières :

- des tactiques d'intervention principalement collectives (un collectif de policiers ou gendarmes s'adressant à un collectif de manifestants) et l'évitement du corps à corps ;
- le renforcement des équipements de protection des unités du maintien de l'ordre ;
- un répertoire d'actions visant, idéalement, 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 »).³

Cependant, cette approche semble avoir été abandonnée depuis le début des années 2000, la doctrine française du maintien de l'ordre connaissant alors un tournant majeur. Plusieurs éléments factuels traduisent un changement de cap fondamental dans l'approche policière du maintien de l'ordre. Parmi ceux-ci, le développement des logiques d'interpellation d'une part, et la transformation de l'armement d'autre part.

1. Immixtion du judiciaire dans le maintien de l'ordre et développement des logiques d'interpellation

Selon les chercheurs spécialisés sur les questions de police, l'une des évolutions majeures dans les stratégies du maintien de l'ordre se situe dans le développement des missions d'interpellation au cours d'opérations de maintien de l'ordre.⁴ Allant de pair avec une logique chiffrée de l'action policière, le nombre d'interpellations est devenu un enjeu des opérations de maintien de l'ordre. Cette évolution emporte un changement d'approche fondamental. 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 différentes.

Une interpellation implique un rapprochement au corps à corps, et donc, *de facto*, un abandon de la logique de mise à distance. Cette logique implique également un changement dans les équipements et dans les armements, les armes visant à disperser la foule n'étant plus suffisantes.

Elle s'est traduite en outre par l'intervention croissante d'unités non spécialisées dans le maintien de l'ordre, agissant avec leurs méthodes et objectifs propres, ceux-ci pouvant entrer en confrontation avec la logique d'ensemble du dispositif de maintien de l'ordre.

En somme, tandis que la doctrine historique du maintien de l'ordre en France impliquait traditionnellement 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.

² Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, p. 31

³ G. DESCLOUX, O. FILLIEULE, P. VIOT, *Vers un modèle européen de gestion policières des foules protestataires* », *revue française de science politique*, 2016

⁴ Voir notamment les auditions de Cédric Moreau de Bellaing (22 janvier 2015) et de Fabien Jobard (19 mars 2015) devant la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre

2. Transformation de l'armement

a) Développement massif des armes de force intermédiaire depuis 2000

Une autre évolution majeure se situe dans le développement des armes de force intermédiaire (AFI), et en particulier dans l'accroissement du recours à des armes à impact cinétique. Trois armes en particulier se sont développées dans les situations de maintien de l'ordre.

– Les lanceurs de balle de défense

Les lanceurs de balle de défense ont progressivement été introduits en maintien de l'ordre français depuis le début des années 2000, connaissant un essor majeur après les émeutes de 2005. C'est tout d'abord le Flashball Superpro qui fut utilisé. Le LBD 40 a quant à lui été introduit en France en 2009 et s'est depuis considérablement développé. Suite aux diverses recommandations en ce sens, notamment celles du Défenseur des droits,⁵ les autorités de police ont annoncé l'abandon du Flashball Superpro en raison de son imprécision, au profit du LBD 40. Comme les autres types d'armes en dotation, aucune donnée officielle ne nous renseigne sur le nombre de fois où cette arme est utilisée, dans quelles circonstances et dans quels lieux. Seul le Défenseur des droits nous apprend qu'en 2012, les Flashball Superpro et LBD 40 ont été utilisés à eux deux à 2663 reprises, soit une moyenne de sept utilisations quotidiennes.⁶ Cette arme semble être toujours massivement utilisée.

– Les grenades lacrymogènes instantanées (GLI F4)

Il s'agit de grenades à effet de souffle, produisant une forte détonation en libérant un nuage de gaz lacrymogène. Après le drame de Sivens impliquant un autre type de grenade explosive, les règles d'emploi des GLI ont été durcies. Le ministère de l'Intérieur avait cependant exclu leur interdiction, jugeant cette munition « nécessaire pour le maintien à distance ». Là encore, aucun chiffre ne nous renseigne sur son utilisation. Il semble cependant que ce type de grenade soit fréquemment utilisé au cours d'opérations de maintien de l'ordre, et que les forces de l'ordre y aient massivement recouru au cours des manifestations de 2016.

– Les grenades de désencerclement (ou dispositif manuel de dispersion - DMP)

Utilisées par les forces de l'ordre françaises depuis 2004, les grenades de désencerclement contiennent une matière explosive et provoquent une forte détonation (160 décibels) tout en projetant dix-huit petits pavés en caoutchouc de 10 g dans un rayon de 30 mètres. Bien que les règles d'emploi de ces munitions en limitent l'usage à des situations particulières et dans des conditions strictes,⁷ les grenades de désencerclement ont semble-t-il été utilisées massivement au cours des manifestations contre la réforme du droit du travail en 2016.

b) Un éventail d'armes qui risque de s'étendre

Les évolutions technologiques aidant, la palette d'armes mises à disposition des agents chargés du maintien de l'ordre risque de s'étendre au cours des prochaines années. Les innovations en la matière ne cessent de voir le jour à travers le monde, s'inspirant de plus en plus des équipements militaires. En cela, l'ACAT souhaite alerter sur les risques de militarisation croissante et rapide du maintien de l'ordre. Elle est en particulier attentive à deux nouveaux types d'armes ou munitions, pour lesquels elle ne dispose à ce jour que de très peu d'informations.

⁵ Décision du Défenseur des droits MDS-2015-147, 16 juillet 2015

⁶ Défenseur des droits, Rapport sur trois moyens de force intermédiaire, mai 2013, p. 32

⁷ DGPN et DGGN, Instruction relative à l'emploi du pistolet à impulsion électrique, des lanceurs de balles de défense de calibre 40 et 44 mm et de la grenade à main de désencerclement en dotation dans les services de la Police nationale et les unités de la Gendarmerie nationale, 2 septembre 2014.

○ **Évolution du LBD 40 : une arme, bientôt deux types de munitions ?**

Comme rappelé ci-dessus, les forces de l'ordre françaises ont peu à peu renoncé à utiliser les Flashball Superpro au profit des LBD 40. Pour autant, les autorités n'ont pas renoncé à l'idée d'utiliser des armes permettant le tir de balles en caoutchouc à courte portée.⁸ Un marché public a été conclu en février 2016 pour l'achat de munitions de courte portée compatibles avec le LBD 40.⁹ À en croire les termes de ce marché public, les LBD 40 pourront donc, d'ici peu, être utilisés avec deux types de munitions différentes selon les situations. Bien qu'elle ne dispose à ce jour d'aucune information quant à la date de mise en service de cette munition, l'ACAT s'interroge fortement sur les conditions réelles de son usage. Il semble peu probable en effet, dans une situation de maintien de l'ordre ou en cas d'agression justifiant un tir de riposte, que les agents des forces de sécurité aient le temps de changer de munition pour l'ajuster à la distance de tir. Ce projet fait courir un risque important d'erreur de munition, et par conséquent de blessures graves. Elle rappelle à ce titre que le LBD 40 est à ce jour responsable d'un nombre important de blessures graves (voir *infra*).

○ **Le Penn-Arm PGL-640-3**

En octobre 2016, l'ACAT a eu connaissance de l'apparition d'une nouvelle arme dans le cadre du maintien de l'ordre : le Penn Arm PGL-640, un lanceur multi-coups permettant de tirer six munitions de 40 mm de diamètre. D'après nos informations, cette arme, aperçue au printemps 2016 au cours de manifestations à Lyon, Paris et Nantes, équipe les CRS depuis 2013. L'ACAT n'a pour l'heure reçu aucune information ni témoignage précis d'utilisation de cette arme. Elle s'interroge néanmoins sur les circonstances et conditions dans lesquelles son usage est susceptible d'être autorisé. D'après le journal *Libération*, une note de 2013 en prescrirait l'usage en tir tendu, à l'instar des règles régissant les lanceurs « Cougar » et « Chouka ». Pourtant, le PGL-640 s'apparente à un fusil. Comme tel, il nous semble se prêter naturellement à un usage en tir tendu. En pareil cas, eu égard aux blessures déjà recensées à la suite de tirs de grenades lacrymogènes et eu égard à la force cinétique du PGL-65, nous redoutons de graves dommages humains. Ce risque est d'autant plus grand que les lanceurs Cougar ne sont eux-mêmes pas toujours utilisés de manière réglementaire (voir *infra*). L'ACAT s'inquiète par ailleurs de ce que cette arme peut 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.

Dans un cas comme dans l'autre, l'ACAT déplore la très grande opacité des autorités françaises. La mise en service de nouvelles armes ou munitions ne fait l'objet d'aucune communication auprès de la population, qui la plus part 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.

c) Des armes en rupture avec la doctrine française historique du maintien de l'ordre

Les armes de force intermédiaire qui se sont fortement développées depuis le début des années 2000 ont une portée symbolique et tactique majeure dans les contextes de maintien de l'ordre. Il s'agit désormais d'armes qui frappent les corps, de manière individuelle et avec un impact physique fort. Elles se situent en totale opposition avec les outils développés pour mettre à distance une foule (approche collective), en réduisant au maximum les risques de blessures. Par ailleurs, certaines de ces armes, en particulier le LBD 40, sont des armes de visée.

⁸ Tandis que le LBD 40 est un lanceur de longue portée (tir optimum à 30 mètres), le Flashball Superpro était quant à lui une arme de courte portée (10 mètres)

⁹ Avis d'attribution de marché. *Fourniture de munitions de défense à courte portée (mdcp) de calibre 40 mm destinées aux services de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de l'administration pénitentiaire à Paris* : <http://www.boamp.fr/avis/detail/16-19265/officiel>

Symboliquement, elles amènent 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, ce geste comporte une symbolique très forte. Il pose d'emblée 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 populations (cf *infra*).

II – Constat d'un maintien de l'ordre qui dysfonctionne

Sur tous les plans, ces évolutions récentes emportent des effets néfastes à court, moyen et long termes, que ce soit pour la population, pour les forces de sécurité, l'État de droit ou l'ordre public.

1. Impacts sur l'État de droit, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

a) Atteintes à l'intégrité physique : un nombre croissant de blessés graves

Faute de statistiques précises sur ce point, il s'avère difficile de savoir comment le nombre de manifestants blessés a évolué au cours des dernières décennies. Cependant, nous ne pouvons que faire le constat flagrant de l'apparition et de l'augmentation, depuis une dizaine d'années, de nouveaux types de blessures dans le cadre de situations de maintien de l'ordre. Le nombre de personnes mutilées, en particulier au visage ne cesse d'augmenter. La blessure typique, et inédite jusqu'alors dans ces contextes, en est l'énucléation. En cause, les armes intermédiaires décrites ci-dessus, au premier rang desquelles figurent les lanceurs de balle de défense. L'apparition et l'accroissement de ces cas de blessures paraissent extrêmement préoccupants pour deux raisons.

– Un nombre très important de blessés

D'après son recensement, l'ACAT compte actuellement 52 personnes blessées très gravement par des lanceurs de balle de défense, grenades de désencerclement ou GLI. Les lanceurs de balles de défense ont à eux seuls occasionné au moins 44 blessés graves et deux décès.¹⁰ On constate concernant ces armes, que malgré leur précision, les LBD 40 ont à ce jour généré presque autant de victimes que les Flashball Superpro.¹¹ Les grenades de désencerclement ont quant à elles grièvement blessé cinq personnes, dont deux au cours de l'année 2016. L'ACAT recense enfin trois personnes gravement blessées à la suite d'un tir de grenade lacrymogène instantanée.

– Des blessures extrêmement graves

Les blessures ainsi répertoriées sont majoritairement très graves, le plus souvent irréversibles. Les armes de force intermédiaire décrites ci-dessus, et en particulier des lanceurs de balle de défense, occasionnent de forts risques de mutilation ou blessures permanentes, notamment au visage, au crâne ou au niveau des parties génitales. 25 personnes ont perdu un œil ou l'usage d'un œil à la suite d'un tir de lanceur de balle de défense ou de grenade de désencerclement. Plusieurs personnes ont par ailleurs subi de graves blessures au niveau du crâne, les plongeant parfois le coma. Trois cas d'amputation partielle d'un membre sont également recensés. Un seuil semble ainsi avoir été franchi dans l'intensité des dommages physiques occasionnés dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre.

¹⁰ Ces cas de blessures et décès ont été majoritairement répertoriés dans des situations de gestions de foule (mouvements protestataires, manifestations festives ou sportives), mais également dans des contextes de police urbaine, notamment des situations de « violences urbaines ».

¹¹ Sur 44 personnes grièvement blessées, l'ACAT en comptabilise 23 l'ayant été par un tir de Flashball Superpro et 19 par un tir de LBD 40. 4 personnes ont enfin été blessées par l'une ou l'autre de ces armes, sans que l'ACAT ne sache précisément laquelle.

À l'inverse, contrairement aux arguments avancés, le recours aux AFI ne semble pas avoir réduit l'usage des armes de service, qui sont utilisées dans de tout autres contextes. Les AFI sont en réalité venues s'ajouter aux moyens existants et semblent être utilisées non pas à la place des armes de service mais à la place de moyens de force d'intensité moindre (gaz lacrymogène par exemple). Or si le développement de ces armes est préconisé, c'est à la condition toutefois 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 [ou] utilisées alors que des moyens moins dangereux auraient dû l'être ». ¹² Pourtant, loin de « limiter le recours aux moyens propres à causer la mort ou des blessures » comme le préconisent les Nations-unies, certaines armes intermédiaires aggravent au contraire ce risque et sont plus susceptibles que d'autres de causer des blessures.

b) Atteintes à la déontologie

Divers types d'atteintes à la déontologie par les forces de sécurité ont été portés à la connaissance de l'ACAT au cours des dernières manifestations.

○ Numéros de matricule absents et/ou cachés

De nombreux témoignages, photos ou vidéos prises lors de manifestations en 2016 font état d'agents de maintien de l'ordre ne portant pas, ou dissimulant le numéro de matricule que le code de déontologie leur impose pourtant de porter depuis 2014, sans que cela n'entraîne, à la connaissance de l'ACAT, de sanction disciplinaire ou de rappel à l'ordre des autorités hiérarchiques. ¹³

○ Usages non réglementaire d'armes

Divers témoignages, photographies ou vidéos font également état de cas d'usages non réglementaires d'armes ou munitions. Les lanceurs Cougar ont ainsi pu être utilisés de manière non conforme pour projeter des grenades lacrymogènes en tirs tendus. ¹⁴ Des grenades de désencerclement ont par ailleurs été lancées, alors que les règles d'usage imposent de les utiliser roulées au sol en raison de leur dangerosité. ¹⁵

○ Usages non nécessaires ou disproportionnés de la force

Au cours de l'année 2016, de nombreux témoignages de recours à la force abusive ou disproportionnée ont été rendus publics, décrivant des actes de violences perpétrés au moyen notamment, outre des AFI décrites ci-dessus, de matraques, coups ou gaz lacrymogènes. ¹⁶ Il n'existe pas d'outil officiel de collecte de données concernant le nombre de personnes blessées au cours

¹² Défenseur des droits, décision MDS-2015-147 du 16 juillet 2015 ; Voir aussi le Principe n° 2 des *Principes de base des Nations-unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois*.

¹³ Voir notamment le recensement effectué par le journal BuzzFeed au cours d'une manifestation le 28 juin 2016. Selon le journaliste, seuls 3 agents sur les 200 observés portaient leur numéro de matricule de manière visible. « Manif anti loi Travail : Mais où sont les matricules de la police ? », BuzzFeed, 29 juin 2016

¹⁴ Diverses vidéos prises lors d'une manifestation le 17 mai 2016 à Paris sont notamment compilées et décryptées par le site Paris-luttes.info : https://paris-luttes.info/home/chroot_ml/ml-paris/ml-paris/public_html/IMG/pdf/010_17_mai_2016.pdf

¹⁵ Voir par exemple cette vidéo prise le 1^{er} mai 2016 lors d'une manifestation à Paris : <https://youtu.be/JPkUPpHd0S4?t=4> ; ou témoignage d'un photographe : <http://www.europe1.fr/societe/loi-travail-les-grenades-de-desencerclement-sous-le-feu-des-critiques-2848966>

¹⁶ De nombreuses vidéos ont été diffusées sur les réseaux sociaux ou dans les médias. Voir notamment ce reportage de France 3 Bretagne le 4 juin 2016 : <https://www.youtube.com/watch?v=4CnY4FBS0Tk> ; ou cette vidéo diffusée par le site Normandie.Actu : https://actu.fr/normandie/caen_14118/video-normandie-actu-manifestant-frappe-a-caen-la-police-des-polices-saisie_707344.html

d'interactions avec les forces de sécurité, notamment lors d'opérations de maintien de l'ordre. Selon Amnesty International, l'IGPN et l'IGGN ont été saisies à elles deux de 102 plaintes dans le cadre des manifestations contre la réforme du droit du travail en 2016. Les Street Medics, un mouvement informel de secouristes, estiment quant à eux à 1000 le nombre de personnes blessées à Paris au cours des manifestations de 2016.¹⁷

c) Atteinte à la liberté d'aller et venir, restrictions à la liberté d'assemblée

Certaines actions policières portent par ailleurs, de manière directe ou indirecte, atteinte à la liberté d'aller et venir ou à la liberté d'assemblée. Le Défenseur des droits évoquait ainsi lui-même, lors de son audition devant la commission parlementaire chargée d'une enquête relative au maintien de l'ordre en avril 2015, 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.¹⁸

La technique de la nasse (« *kettling* ») a par ailleurs été utilisée à plusieurs reprises par les forces de l'ordre au cours des manifestations contre la réforme du droit du travail en 2016. Cette dernière consiste à encercler et confiner tout ou partie d'une manifestation au moyen d'un cordon d'agents des forces de l'ordre. Cette pratique n'a pas été jugée illégale par la CEDH, qui l'a validée dans un contexte très particulier.¹⁹ Le Rapporteur spécial des Nations-unies sur les droits à la liberté d'association et de réunion pacifique l'estime cependant « intrinsèquement préjudiciable à la liberté d'expression et d'assemblée pacifique, eu égard à sa nature indiscriminée et disproportionnée. »²⁰ Enfin, dans un récent rapport, Amnesty International évoque le détournement de procédures propres à l'état d'urgence pour restreindre les droits à la liberté d'expression ou de rassemblement pacifique.²¹

d) Atteintes à la liberté d'expression

Enfin, le cas particulier de journalistes ou reporters ayant subi le recours à la force au cours de manifestations est à souligner. Au cours des derniers mois, de nombreux journalistes allèguent avoir subi des violences physiques ou dégradations de matériel professionnel par des membres des forces de sécurité au cours d'opérations de maintien de l'ordre.²² Pourtant, le compte rendu, sans restriction, des manifestations, constitue selon l'OSCE « un élément aussi important pour la liberté de réunion que les manifestations elles-mêmes pour l'exercice du droit à la liberté de parole ». L'organisation rappelle que la confiscation par les autorités d'un matériel écrit, filmé, sonore ou autre constitue un acte de censure direct et, en cette qualité, une pratique prohibée par les normes internationales.²³

¹⁷ « Un droit, pas une menace. Restriction disproportionnées à la liberté de réunion pacifique sous couvert de l'état d'urgence en France », Amnesty International, mai 2017 ; p. 7

¹⁸ Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, devant la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 16 avril 2015.

¹⁹ CEDH, Austin et autres c. Royaume-Uni, requêtes n° 39692/09, 40713/09 et 41008/09, 15 mars 2012

²⁰ Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/23/39/Add.1, § 37 (17 juin 2013)

²¹ « Un droit, pas une menace. Restriction disproportionnées à la liberté de réunion pacifique sous couvert de l'état d'urgence en France », Amnesty International, mai 2017

²² Voir notamment Reporter sans frontières, « Violences policières en France sur des journalistes : RSF saisi le Défenseur des droits », juin 2017

²³ Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, juillet 2010, § 206 et s.

2. Impact du point de vue de la sécurité et de l'ordre public

Bien loin de concourir à apaiser les tensions et à maintenir l'ordre, le développement des stratégies d'interpellations et le recours conséquent à la force publique, notamment au moyen d'armes de force intermédiaire, génèrent une escalade de la violence. À très court terme, dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre, l'usage de ces armes paraît contre-productif, générant davantage de tensions et 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 de l'accroissement du niveau de violence et peut générer en retour une escalade dans les violences de certains protestataires.

3. Impact sur les relations entre police et population

À plus long terme, ces stratégies concourent 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, l'action des forces de l'ordre est largement vécue comme un obstacle à celles-ci. Des forces de l'ordre surarmées et suréquipées donnent le sentiment d'une hostilité guerrière aux manifestants. 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.

Celles-ci, ajoutées à un ensemble d'autres facteurs (absence de transparence des pouvoirs publics sur l'action des forces de sécurité, rareté et faiblesse des condamnations prononcées à l'encontre de policiers, problématique des contrôles d'identité etc.), aggravent la fracture entre les forces de sécurité et une partie de la population.

III - En cause : un public de plus en plus violent ?

Les manifestants français sont-ils plus violents qu'auparavant et plus que dans d'autres pays ? C'est l'un des arguments fréquemment avancés par les autorités françaises pour expliquer la supposée nécessité de recourir à des stratégies et armements de plus en plus offensifs, et pour justifier de l'inapplicabilité des expériences étrangères en France.

Pourtant, aucun élément scientifique tangible ne vient soutenir cet argument. Si le ressenti, chez les membres des forces de l'ordre, d'un accroissement de la violence des manifestants est sans doute réel, il convient cependant de confronter cette impression à la réalité. En l'espèce, les travaux de recherches tendent à démontrer que la France a connu par le passé (notamment dans les années 70), des épisodes de mouvements plus violents que ceux observés récemment en France. 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 France dans les ZAD de Notre-Dame-des-Landes ou Sivens.²⁴

Il est vrai cependant que des évolutions sont observées dans les formes de contestations. Des collectifs de manifestants plus flous et moins organisés, l'apparition de mouvements visant l'occupation comme finalité (Occupy, Nuit Debout, zones à défendre 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 conséquence.

²⁴ Voir notamment O. FILLIEULE et F. JOBARD, « Un splendide isolement. Les politiques françaises du maintien de l'ordre », La vie des idées, 24 mai 2016 ; Auditions de C. MOREAU DE BELLAING (22 janvier 2015) et de F. JOBARD (19 mars 2015) devant la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre.

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, il paraît urgent de repenser le modèle du maintien de l'ordre appliqué en France afin de s'assurer que celui-ci garantisse réellement l'exercice des libertés publiques dans le respect de la déontologie et des droits de chacun. Une autre approche du maintien de l'ordre tend à voir le jour en Europe et pourrait inspirer la France.

IV – Développement d'une toute autre approche du maintien de l'ordre en Europe

Avant la France, d'autres pays européens se sont interrogés sur leur modèle de maintien de l'ordre. D'importants travaux de recherche et réflexions à l'échelle européenne ont été menés depuis 2010. Ainsi, un projet européen d'envergure nommé GODIAC (*Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe*) a été conduit entre 2010 et 2013 en vue de construire une doctrine unifiée de maintien de l'ordre, à partir de l'observation et de l'étude de « bonnes pratiques » dans neuf pays européens.²⁵ 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 de foule, 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 entretenir un dialogue permanent avec la foule afin de permettre une désescalade des tensions.

Ce modèle, qui propose un changement de paradigme, s'est développé en Allemagne et s'exporte en Suède, au Danemark, en Hollande, en Angleterre et en Suisse. Jusqu'alors, la France est quant à elle restée en retrait de ces diverses études et expériences, accusant en la matière un certain retard au regard de ces homologues européens. Le rapport du projet GODIAC et un guide pratique de l'OSCE en décrivent les ressorts et principes de manière complète.²⁶ L'ACAT livre ici une brève synthèse des quatre concepts clés de ce modèle.

- **Knowledge**

Cette notion renvoie à la nécessité de bien connaître les groupes de protestataires, leurs buts, stratégies et dynamiques de contestation. Elle suppose de recueillir des informations fiables afin d'éviter, comme cela est constaté dans plusieurs pays - dont la France - de baser des stratégies d'interventions sur des visions stéréotypées, rumeurs ou 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 ou en surnombre, ou d'éviter toute réponse disproportionnée à une situation. Ce principe réfère également à la connaissance des comportements de foule et à la psychologie de foule évoquée plus haut. Il suppose en outre de bien transmettre les informations recueillies aux agents qui seront amenés à intervenir sur le terrain. À cette fin, 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 lignes rouge à ne pas dépasser.

²⁵ Les neuf pays suivants ont participé au projet GODIAC : Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Hongrie, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède.

²⁶ « Recommendations for policing political manifestations in Europe : GODIAC », mai 2013 ; « Human rights handbook on policing assemblies », OSCE-ODIHR, 2016

- **Facilitation**

Ce concept repose sur la facilitation et l'accompagnement des manifestations de rue. L'intervention des forces de l'ordre doit ainsi viser à faciliter l'atteinte des objectifs légitimes des manifestants. Elle cherche à faciliter le déroulement des manifestations autorisées pacifiques ou celles se déroulant dans des conditions plus difficiles. Elles facilitent notamment les accès et départ à la manifestation, 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 officiels. Le principe de facilitation suppose un dialogue permanent avec la foule.

- **Communication**

La communication est un volet fondamental de cette approche du maintien de l'ordre. 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. La communication doit s'effectuer à tous les stades de l'opération de maintien de l'ordre. Elle doit être initiée en amont, le plus tôt possible avec les personnes impliquées (organisateur si possible, résidents, commerces de proximité etc.). Dans cette phase préalable, elle s'exerce, selon les pays, au moyen de consultations de résidents, réseaux sociaux, médias traditionnels, brochures d'informations, site internet de la police etc.

Le dialogue doit également être très présent pendant l'événement. 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 hauts-parleurs ou écrans géants afin de tenir la foule informée des intentions de la police. Plusieurs pays ont par ailleurs mis en place des unités de maintien de l'ordre dédiées au dialogue. Ainsi en est-il des officiers de dialogue en Suède, de l'*event police* au Danemark, des *peace unit* en Hollande, ou des *liaison officers* en Angleterre. Le système le plus avancé est observé en Allemagne avec les *dialogue units*, utilisés lors des manifestations ou rencontres de football. L'objectif de telles 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. En Allemagne, 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.

La communication doit enfin être poursuivie après l'événement, par le biais par exemple de séances de debriefing avec les organisateurs.

- **Différenciation**

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) et 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-dessus, et part du principe que des actions indiscriminées de la police peuvent engendrer la solidarisation de la foule avec les protestataires que la police cherche à isoler. Ce principe suppose là encore de bien connaître les manifestants et de maintenir avec eux un dialogue permanent. Elle suppose également de donner des signaux clairs sur ce qui est toléré ou non.

Conclusion

Le modèle du maintien de l'ordre qui se développe en France depuis le début des années 2000 prend une direction radicalement opposée à l'approche développée chez nos voisins européens. 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.

Pour cette raison, l'ACAT estime urgent de repenser en profondeur le modèle du maintien de l'ordre français, au risque de creuser, de manière durable, le fossé entre police et population et de générer des tensions plus grandes encore. Elle invite les autorités françaises à s'engager urgemment dans la voie empruntée par ses homologues européens.

Un tel changement devrait néanmoins nécessairement s'accompagner d'une restructuration des missions de police dans leur ensemble. La problématique de la conflictualité des relations entre police et population se pose tout autant dans le cadre des missions de police urbaine ordinaire. La question des contrôles d'identité en est une illustration.

L'urgence de repenser notre approche du maintien de l'ordre pourrait dès lors être une excellente opportunité pour les pouvoirs publics d'initier une réflexion globale sur les missions de police et leurs modalités. Le guide de bonnes pratiques de l'OSCE et le projet GODIAC dessinent à cet égard une philosophie et une doctrine intéressantes. Sur la base du modèle KFCD, la réduction de la conflictualité pourrait ainsi devenir une ligne directrice pour toutes les institutions policières.

