



UNE FORCE PUBLIQUE POUR L'AVANTAGE DE TOUTES ET TOUS OBSERVATIONS SUR LA NECESSAIRE REFORME DE LA POLICE

« La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée »(Article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen 26 août 1789)

UN CONSTAT : de graves dysfonctionnements structurels depuis de nombreuses années

Notre constat est sans appel : une réforme de la police en France est plus qu'urgente, elle est indispensable et un préalable nécessaire au fonctionnement de la démocratie et à une recherche de paix dans notre société.

Les derniers événements ont mis en lumière de graves dysfonctionnements systémiques, dysfonctionnements qui existent depuis de nombreuses années mais étaient invisibilisés.

Les exilé.es, les jeunes des quartiers populaires, les personnes racisé.es, qui sont en relation directe et quotidienne avec la police dans le cadre de contrôles de routines fréquents et quotidiens ou dans le cadre d'opérations d'expulsion, de démantèlement de campements ou de contrôles du droit au séjour, ont fait part de violences, d'insultes, de harcèlement et de discriminations de la part des forces de l'ordre depuis plusieurs années.

La question des violences policières n'est pas nouvelle en France, c'est un phénomène au long cours, qui a connu des pics comme par exemple celui du 17 octobre 1961.

Plusieurs affaires récentes ont mis en lumière ces dysfonctionnements (affaire Zyed et Bouna, condamnation de l'Etat pour contrôles d'identité discriminatoires, affaire Benala, plaintes de plusieurs gilets jaunes blessés et mutilés, mort d'Adama Traore, viols et violences sur Théo, mort de Rémi Fraisse, condamnations de l'Etat par les juridictions administratives, racisme et sexisme dans la police via la découverte de discussions de groupes Whatsapp,...) et la France a été condamnée à plusieurs reprises par la CEDH dans des dossiers de violences impliquant les forces de l'ordre, notamment sur le fondement des article 2 et article 3 de la CESDH (**cf arrêts « Tomasi c/ France » (CEDH, 27 août 1992, n° 12850/87) et « Selmouni c/ France » (CEDH, 28 juillet 1999, n° 25803/94). ;30 avril 2020 affaire Castellani /France ; Chebab c. France (n°542/13) du 23 mai 2019, Toubache contre France, du 7 juin 2018, (n°19510/15), affaire Semache c. France du 21 juin 2018, N°36083/16 ; CEDH 16 nov. 2017, Boukrourou et autres c/ France, req. N° 30059/15)**

Les deux commissions parlementaires relatives à l'analyse de la doctrine du MO (commission POPELIN-MAMERE 2014 et commission QUESTEL de 2020) ont permis de procéder à de nombreuses auditions relatives au fonctionnement de la police et de la gendarmerie. Les différents intervenants ont toutes et tous rappelé l'importance d'un travail de fond sur l'institution.

De nombreux ouvrages et rapports ont été publiés ces dernières années, révélant de graves dysfonctionnements et démontrant un déni de la part des autorités quant aux problématiques relatives à l'intervention des forces de l'ordre, que ce soit en matière de contrôles d'identité, de techniques d'intervention, d'usage des armes, de gestion des foules, ou de traitement judiciaire des plaintes (**cf notamment les ouvrages « Gazer, mutiler, soumettre » de Paul Rocher, « Police » de Amal Bentounsi, Antonin Bernanos, Julien Coupat, David Dufresne, Eric Hazan, Frédéric Lordon, « La force de l'ordre » de Didier Fassin, « La domination policière » de Mathieu Rigouste, « les politiques du désordre » de Fabien Jobard et Olivier Fillieule, « De la police en démocratie » de Sébastien Roché, « La légitime défense » de Vanessa Codaccioni, « Permis de tuer » de plusieurs comités...**)

Le Défenseur des droits a publié plusieurs avis et recommandations qui sont restés sans réponse.

L'ACAT et Amnesty International ont rendu des rapports très fournis, détaillés et fruits d'un travail important auprès des différents acteurs de terrain, démontrant les graves atteintes aux droits et libertés en lien avec l'intervention des forces de l'ordre.

Plusieurs collectifs de victimes ont également réalisé un travail important de ressources et constats des violences systémiques (**Désarmons-les !, Stop Urgence Notre Police Assassine, l'Assemblée des blessés...**).

L'ONU a publié de nombreux communiqués et a interpellé la France sur ces sujets, tout comme le Conseil de l'Europe.

En dernier lieu, le ministre de l'Intérieur lui-même a estimé qu'il existait « *peut-être* » des « *problèmes structurels* » au sein de la police et a pointé du doigt le déficit de formation.

Denis HURTH, responsable formation du syndicat UNSA Police, indiquait récemment dans le quotidien Le Monde : « *La formation continue est un désastre, alors qu'on ne cesse de le répéter : un bon policier doit être formé tout au long de sa carrière.* »

Ainsi, Sébastien ROCHE, directeur de recherche au CNRS, rappelle que dans les pays du nord de l'Europe, les formations dans les écoles de police durent de dix-huit à trente-six mois et que « *Mécaniquement, la formation chez nous est plus limitée par rapport au Danemark ou à l'Allemagne, où l'accent est mis sur l'interaction avec la population, ou sur le fait d'utiliser aussi peu de force que possible, le tout pour gagner la confiance.* »

La PPL sécurité globale, la publication du livret blanc de la sécurité et le nouveau schéma de maintien de l'ordre, s'inscrivent dans ce contexte et nous inquiètent particulièrement, ce qui nous amène à rappeler l'urgence et la nécessité de prendre en compte ces sujets avec sérieux, d'initier un travail de réforme en profondeur de l'institution, en incluant le plus d'acteurs et actrices de terrain.

À cet égard, plusieurs pays ont associé la population et la société civile à la réflexion autour des missions de police, ce qui n'est pas le cas en France.

Nous considérons qu'il est temps d'ouvrir les yeux et de faire de la question des violences policières une question centrale dans notre société dite démocratique.

Plusieurs préalables s'imposent, pour pouvoir envisager une réforme profonde des institutions policières :

- Accepter et reconnaître que les violences commises par les forces de l'ordre sont une réalité, qu'elles existent et ne sont pas le fait de quelques policiers à la marge.

Le 7 mars 2019, Emmanuel MACRON répondait aux Françaises et Français : « *parler de violences policières est inacceptable dans un Etat de droit* ». Gérald DARMANIN, à peine installé à son poste de ministre de l'Intérieur, disait, quant à lui, qu'il « *s'étouffait* » lorsqu'il entendait parler de violences policières.

Ces déclarations politiques qui s'inscrivent après une séquence particulièrement violente de l'histoire du pays, participent nécessairement au climat de défiance à l'égard du gouvernement et de sa capacité à réformer en profondeur l'institution, et sa capacité d'assurer le juste équilibre entre protection de la population, garantie des libertés et efficacité de la police républicaine au service de toutes et tous.

Ce déni de l'Etat ne peut continuer. Il porte préjudice aux victimes et jette l'opprobre sur l'institution.

Plusieurs policiers et syndicats de policiers n'ont cessé de réclamer une réforme, des moyens matériels et financiers, d'être mieux formés et demandent des sanctions fortes à l'encontre de leurs collègues. L'omerta au sein de la police a été dénoncée à plusieurs reprises.

Selon le rapport de l'IGPN de 2019, 19 personnes sont mortes lors d'intervention de la police en France, et 117 ont été grièvement blessées.

Selon les collectifs et assemblées de victimes, sur l'année 2019, 23 personnes ont été tuées dont 8 personnes mortes suite à des tirs à balles réelles, 1 personne morte suite à l'utilisation d'une technique d'immobilisation (pliage / plaquage / clé d'étranglement), 5 personnes mortes suite à des suspicions de coups ou dans des circonstances troubles (arrêt cardiaque, mort en cellule), 5 personnes mortes suite à des tirs de Taser, 5 personnes mortes suite à un accident routier, 1 personne morte noyée (source : Désarmons-les).

« En 2018, l'IGPN a été saisie de 1180 enquêtes judiciaires (contre 1085 l'année précédente), soit une augmentation de 8,8 % par rapport à 2017 s'inscrivant dans un mouvement général et continu de hausse, qui s'est accentué en novembre et décembre en raison du nombre important de saisines liées aux manifestations des « gilets jaunes » (cf. rapport IGPN 2019).

« En 2019, 4792 signalements sont enregistrés sur la plateforme de l'IGPN ».

Les récentes vidéos diffusées sur les réseaux sociaux, en plein débat sur la PPL sécurité globale portée par les députés FAUVERGUE et THOUROT, montrant un usage de la force disproportionnée et des violences extrêmes commises par les policiers, sont venues

confirmer les dysfonctionnements : Michel ZECLER, les exilés de la Place de la République, la préfecture de police qui couvre les bavures commises sur des jeunes interpellés au bois de Boulogne, le chef de la CSI 31 condamné pour avoir gazé un handicapé...

Avant, il y a avait Zyed et Bouna, Théo, Adama TRAORE, Steeve, Rémi FRAISSE, Zyneb REDOUANE et des dizaines d'autres... Ce sont des cas emblématiques et qui font système. Ces violences ne peuvent plus être ignorées.

- Critiquer et proposer de modifier le fonctionnement de la police et de la gendarmerie ne signifie pas être contre l'institution. Il s'agit de réformer en profondeur pour que la force publique soit au service de toutes et tous.

L'article 12 de la DDHC dispose que : « *La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ».

Il n'y a pas d'un côté certains Français et de l'autre la République, incarnée par les forces de l'ordre.

Lorsque le préfet LALLEMENT dit à une manifestante « *nous ne sommes pas dans le même camp* », ces propos sont lourds de conséquence et disent beaucoup sur les problèmes de gestion des foules par les autorités, et la place donnée à la liberté de manifester.

La force publique doit être au service des citoyens et garante des libertés.

« *Les gardiens de la paix sont désormais les forces de l'ordre* » note à ce propos Henri Leclerc.

Il n'y a pourtant pas de fatalité comme en témoigne la lettre de Maurice Grimaud préfet de police en fonction lors des événements de 1968, adressée à tous les policiers en charge du maintien de l'ordre "*Frapper un manifestant tombé à terre, c'est se frapper soi-même en apparaissant sous un jour qui atteint toute la fonction policière*".

Un changement de paradigme est donc nécessaire et possible pour redonner leur véritable mission aux gardiens de la paix. Il s'agit d'arrêter l'escalade et de créer un dialogue entre police et population. Cela passe par des mesures fortes : fin de l'usage des armes dites « sub-létales », dissolution des BAC (qui se sont bien trop souvent illustrées par des épisodes graves de violence), transparence et indépendance de l'autorité de contrôle, retour de la police de proximité...

- la violence dans la société aurait augmentée et les violences commises à l'égard des policiers seraient en constante augmentation

Cette affirmation n'est cependant pas vérifiable et nombreux sociologues affirment le contraire.

Le sentiment de violences a peut être changé, et les formes d'y répondre aussi.

« *C'est le niveau de tolérance au désordre global qui a baissé parmi le public ou chez les policiers, mais aussi chez les manifestants* », tout en précisant que la preuve n'est pas rapportée que les manifestations d'aujourd'hui seraient plus violentes que celles d'hier, indiquait Cédric MOREAU DE BELLAING, sociologue, en 2015 devant la commission POPELIN-MAMERE.

L'histoire contemporaine récente regorge d'exemples d'actions violentes, parfois bien plus que les manifestations actuelles. Les casseurs de tous temps se sont immiscés dans les manifestations et comme le dit Mathieu RIGOUSTE, chercheur indépendant, *"la violence n'est pas quantifiable en soi"*. Pour Michelle ZANCARINI-FOURNEL, professeure émérite d'histoire contemporaine, *"l'épisode le plus violent reste celui de la période de la guerre d'Algérie. La tendance est à la pacification"* (Emission de France Inter, février 2019).

Selon Sébastien ROCHE, directeur de chercheur au CNRS, les chiffres de blessés au sein de la police ne sont pas vérifiables. Y a-t-il plus de policiers blessés ? Il n'est pas possible de pouvoir le dire.

En réalité, il n'existe aucune statistique disponible, ni aucune comptabilité officielle des policiers tués en opération ni des causes de décès, ou de blessés.

Aux États-Unis, la Cour suprême comptabilise les morts dues à des policiers. En Allemagne, les autorités locales de plusieurs landers recensent l'utilisation des armes des policiers. Rien de tel en France (cf. article Le Monde, 26.11.2014, « En France, le grand flou des violences policières »).

Le ministre de l'Intérieur, dans son audition devant la commission des lois de l'Assemblée nationale le 30 novembre 2020, à la suite des violences commises Place de la République et à l'encontre du producteur de musique dans le 17ème arrondissement de Paris, parle des « 7 péchés capitaux » de l'institution policière, pour détailler les points de réforme qui pourraient être envisagés.

Nous préférons parler de la nécessité d'un changement de paradigme, qui doit passer par des réformes indispensables, pour sortir la police « de la longue congélation depuis les années 80 » dans laquelle elle a été placée.

LES REFORMES NECESSAIRES

I-MALAISE

- **Des moyens humains et financiers insuffisants, une des causes du dysfonctionnement**

Les réformes de Sarkozy ont eu des conséquences profondes et marquent un tournant historique.

Réduction des effectifs, politique du chiffre, fusion Intérieur et Gendarmerie...

Comme toute institution publique, elle souffre des politiques libérales de réduction des effectifs et des dotations.

La PPL de loi sécurité globale s'inscrit dans cette pente dangereuse de privatisation et transfert de compétences régaliennes.

Police municipale qui supplée les carences de la police nationale, changement des missions et armement, police nationale qui fait du contrôle de stupéfiants et ne joue plus son rôle, présence de plus en plus importante des agents du secteur privé, présence des unités non spécialisées pour renforcer les unités de maintien de l'ordre...

Or, on a réduit le nombre de forces spécialisées en maintien de l'ordre et le nombre d'agents au sein de ces forces, et on demande de plus en plus à ces forces d'intervenir en contexte de manifestations.

Les dégâts sont considérables pour la population, notamment par des contrôles fréquents et abusifs, un manque de formation et de culture commune, une gestion des foules catastrophique, un usage des armes hors de tout cadre légal...

➤ Formation ou encadrement ?

Le ministre de l'Intérieur a reconnu avoir commis une erreur en réduisant le nombre d'heures de formation pour les policiers, réduite de 12 mois à 8 mois en école.

En France, 12h de formation par an, 3 tirs par an, en outre, « *on apprend aux policiers à se faire respecter par la force, alors qu'en Allemagne ou au Danemark, on leur apprend à se faire respecter par leur capacité à communiquer et à mériter le respect pour gagner en confiance* » (Sebastian ROCHE, directeur de recherche au CNRS).

Le chercheur ajoute : « *La formation s'est recentrée sur les gestes techniques ("Comment me défendre ? Comment tirer ?"), que les syndicats et le ministère appellent à tort le "cœur de métier". Manquent donc les parties "soft skills" et "habileté sociale" (compétences relationnelles), éthique (réflexion sur les conséquences des actions) – qui ne se confond pas avec la déontologie –, et réflexion sur la place de la police dans le système politique et dans la société. Elles sont centrales chez les polices les moins violentes et les plus appréciées du public.* »

Les gendarmes se forment et font des retours d'expérience à Saint-Astier. Ça n'existe pas pour les policiers.

Sur la formation, nous considérons que les recommandations formulées par l'ACAT sur les techniques d'interpellation et d'immobilisation doivent être prises en compte sérieusement (rapport « L'ordre et la force, enquête sur l'usage de la force » de mars 2016).

Les méthodes utilisées par la police sont particulièrement dangereuses et peuvent entraîner la mort : « *Enseignés dans les écoles de police et de gendarmerie, ces gestes sont pratiqués quotidiennement. La plupart ne posent pas de problème particulier, à condition toutefois d'être strictement nécessaires et proportionnés à la situation, sans quoi leur pratique deviendrait illégale et serait qualifiée de violence policière. Mais certaines techniques d'immobilisation controversées peuvent entraîner la suffocation et ont déjà provoqué plusieurs décès en France* ».

Il s'agit principalement du pliage et du plaquage ventral ou immobilisation en décubitus ventral.

Selon Sébastien ROCHE, le problème de formation est étroitement lié au problème d'encadrement.

La question de l'encadrement ne doit pas être négligée et pose une vraie difficulté, comme l'ont montré les exemples récents.

Ainsi, c'est Le chef de la BAC place de la République qui a fait un croche-patte à un réfugié, c'est le chef CSI 31 qui a gazé un handicapé sur un fauteuil roulant à Toulouse lors d'une manifestation...

Dans son édito, le journal Le Monde écrivait : *« L'histoire le montre : le comportement des policiers dépend largement des ordres qui leur sont donnés, de la fermeté des rappels aux procédures et au droit, de l'impunité promise ou non. « Vous serez couverts », déclarait aux policiers parisiens le préfet Maurice Papon quelques jours avant le massacre de manifestants algériens le 17 octobre 1961. A l'inverse, on sait ce que l'absence de drame pendant les émeutes de Mai 1968 doit aux consignes du préfet Maurice Grimaud : « Frapper un manifestant tombé à terre, c'est se frapper soi-même en apparaissant sous un jour qui atteint toute la fonction policière »* (éditorial du journal Le Monde du 27 novembre 2020).

Il est donc essentiel de former les policiers mais tout aussi important de rappeler à l'ordre la hiérarchie dès lors que des actes de violences sont commis ou de non-respect de la déontologie.

II- ARMES ET MAINTIEN DE L'ORDRE : TOUT A REVOIR

➤ L'usage des armes par les forces de l'ordre en France : encadrer, limiter, interdire

Les forces de l'ordre en France sont suréquipées, surarmées : gaz lacrymogènes, lanceurs multi-coups, grenades de désencerclement, grenade GLI F4 (devenue GM2L), LBD...

Ce sont pas moins de 13 000 tirs de LBD qui ont été intervenus pendant le mouvement des gilets jaunes alors que le LBD devait être une arme interdite pendant les opérations de MO, ayant entraîné un nombre important de personnes blessés, 25 personnes ayant perdu un œil notamment.

C'est vraisemblablement un tir de grenade lacrymogène avec un lanceur cougar qui a entraîné la mort de Zineb REDOUANE le 1er décembre 2018 à Marseille.

Les autorités ont toujours répondu à cette question de l'usage des armes, en remplaçant une arme par une autre : interdiction OFF1 suite à la mort de Rémi FRAISSE mais maintien de la GLI F4 pour écouler les stocks, fin de la GLI F4 remplacée par la GM2L, changement de la grenade de désencerclement par une autre, fin des flashball par l'apparition des LBD, usage de gaz lacrymogènes par ...pour être remplacé par les lanceurs cougar et multi-coups....

Ces équipements contreviennent complètement à ce qui est appelé en Angleterre le « *policing by consent* », ce qui signifie que l'efficacité de la police est fondée sur la confiance que lui porte la population, selon le sociologue Fabien JOBARD.

En Allemagne, seuls les canons à eau sont utilisés pour disperser la foule. Les policiers interviennent sans bouclier et à mains nues.

Or, les armes dites non létales sont mutilantes et tuent. L'Etat a déjà été condamné devant le tribunal administratif du fait de l'usage de ces armes. De nombreuses personnes sont gravement blessées ou mutilées du fait de ces armes.

L'usage des armes dites non létales par les forces de l'ordre est trop fréquent, il n'est pas assez encadré juridiquement et sur des critères trop flous, en contradiction complète avec la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de sa Cour.

Le Défenseur des Droits a rendu plusieurs avis sur la question de l'encadrement des armes et des conditions de leur usage. Il est impératif de légiférer sur celui-ci et d'imposer un respect strict de cette législation par le contrôle exercé par le juge.

Sur l'encadrement de l'usage des armes, il est également important de se pencher sur les cas d'irresponsabilité pénale fixés par les articles du code pénal pour en délimiter les contours et ne pas créer un permis de tuer ou de mutiler.

La loi du 3 juin 2016 renforçant « la lutte contre le crime organisé et le terrorisme » a élargi les cas pour lesquels les policiers comme les gendarmes peuvent faire usage de leur arme sans engager leur responsabilité pénale, s'il est « *fait un usage absolument nécessaire et strictement proportionné de son arme dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsque l'agent a des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont il dispose au moment où il fait usage de son arme* » (nouvel article L 122-4-1 du code pénal).

Le droit commun offrait déjà un dispositif législatif très protecteur, avec l'article L 122-5 du code pénal sur la légitime défense, appliqué largement par les juridictions.

La loi sur la sécurité publique du 28 février 2017 est venue unifier les règles applicables à l'usage légitime des armes par les forces de l'ordre notamment.

Un nouveau chapitre, comportant un article unique, est créé au sein du Code de la sécurité intérieure, intitulé « *usage des armes par les forces de l'ordre* » (CSI, art. L. 435-1). Ce texte instaure un cadre commun d'usage des armes, inspiré des dispositions en vigueur jusqu'ici pour les militaires de la gendarmerie (C. défense, art. L. 2338-3, qui renvoie désormais à CSI, art. L. 435-1 qui prévoit les cas dans lesquels les policiers et gendarmes peuvent « *faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée* ».

Les conditions désormais énumérées permettant aux policiers et gendarmes de faire usage de l'arme sont à la fois larges et imprécises.

Dans les différents cas énumérés, le deuxième cas renvoie à la situation dans laquelle *« lorsque, après deux sommations faites à haute voix, ils ne peuvent défendre autrement les lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées »*.

La CNCDH exprimait à cet égard ses craintes quant à d'éventuelles dérives. En effet, cette hypothèse s'apparente à la situation prévue à l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure, également visée par l'article L. 435-1 du même code et relative à la dispersion des attroupements avec usage de la force (C. pén., art. 431-3). Elle s'en distingue néanmoins en ce que le présent cas de défense des lieux occupés est bien plus large, et que l'usage de la force n'est pas, ici, explicitement conditionné par l'existence de violences ou voies de fait. La nécessité de caractériser l'existence d'un danger pourrait néanmoins découler des conditions de l'article 122-5 du code pénal et être déduite de la condition générale *« d'absolue nécessité »* de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure (cf. article actualité du droit).

La CNCDH observait à ce sujet que *« la circonstance que des dispositions similaires trouvaient à s'appliquer aux gendarmes (C. défense, art. L. 2338-3) antérieurement à la réforme n'est pas de nature à dissiper [s]es inquiétudes »*, d'une part en raison de la plus grande probabilité des situations de confrontations en zone urbaine et, d'autre part, sur le différentiel d'heures de formation et d'entraînement entre la Police et la Gendarmerie.

L'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure étend également le pouvoir de faire usage des armes, explicitement reconnu jusqu'ici aux gendarmes, aux fins de contraindre un fugitif ou un conducteur à s'arrêter après ordre d'arrêt resté infructueux (C. défense, art. L. 2338-3, 3° et 4°).

Plus précisément, le 3° du texte envisage la situation où *« immédiatement après deux sommations adressées à voix haute »*, les forces de l'ordre *« ne peuvent contraindre à s'arrêter, autrement que par l'usage des armes, des personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et qui sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui »*. Il faut ici rapprocher le 4° du texte, qui prévoit le possible usage des armes lorsque les forces de l'ordre *« ne peuvent immobiliser, autrement que par l'usage des armes, des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui »*.

La CNCDH s'inquiétait dans ce cadre de l'augmentation du risque des pertes humaines et relevait qu' *« il est à craindre que de telles dispositions ne conduisent à l'utilisation des armes à feu dans des situations relativement fréquentes de courses-poursuites en zone urbaine, les fonctionnaires de police en venant à considérer que le véhicule pourchassé crée, par la dangerosité de sa conduite, un risque pour l'intégrité des autres usagers de la route et des passants »*. Elle regrettait donc la suppression de la condition d' *« atteinte imminente à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celle de tiers »* de la version initiale du texte et la *« dimension hypothétique »* que comporte la rédaction finalement retenue. Il serait donc souhaitable, ici également, que la condition générale *« d'absolue nécessité »* de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure soit strictement mise en œuvre.

La dernière hypothèse envisagée par le texte (CSI, art. L. 435-1, 5°) correspond à celle de l'article 122-4-1 du Code pénal, créé par la loi du 3 juin 2016 (L. n° 2016-731, 3 juin 2016, JO 4 juin) et abrogé par la présente loi (art. 1er, VII). Ce texte prévoyait une « nouvelle » cause d'irresponsabilité pénale, susceptible de bénéficier aux forces de l'ordre ayant fait usage de leur arme « *dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsque l'agent a des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont il dispose au moment où il fait usage de son arme* ». Le 5° de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure reprend une formulation strictement identique, comme le recommandait d'ailleurs le Conseil d'État (avis précité).

Dans le cadre de l'adoption de la loi du 3 juin 2016 (précitée), le Conseil d'État avait particulièrement veillé au respect des exigences constitutionnelles et conventionnelles et à l'articulation de l'article 122-4-1 du code pénal avec l'état de nécessité (C. pén., art. 122-7). Le Conseil d'État avait néanmoins relevé que « *la disposition proposée n'apportera qu'une sécurité juridique relative aux interventions des forces de l'ordre, compte tenu de la marge d'appréciation laissée pour chacune des situations susceptibles de se produire* » (CE, avis, 28 janv. 2016, n° 391004).

➤ **La présence problématique des unités non spécialisées et la judiciarisation : revoir le schéma du maintien de l'ordre**

La doctrine de gestion des foules qui est utilisée partout en Europe est fondée sur la mise à distance, la désescalade, la recherche de pacification et de négociation avec la foule : en Allemagne notamment, qui travaille cette question depuis une quinzaine d'années, mais aussi en Suède, au Danemark, en Hollande, en Angleterre ou en Suisse romande (***cf. études de Olivier FILLIEULE et Fabien JOBARD sur les politiques de maintien de l'ordre en Europe***).

Or, la France s'est éloignée de cette doctrine et de cette culture, et ce, depuis de nombreuses années. Ces éléments ont été documentés par de nombreux écrits de sociologue, experts, et rappelés lors des auditions par la commission des lois de 2014 POPELIN-MAMERE.

La gestion des foules sur les ZAD ou durant les manifestations loi Travail par exemple, mais également l'intervention des forces de l'ordre pour réprimer les émeutes dans les quartiers, ont marqué des étapes décisives dans la pratique.

Cette tendance a été consolidée, notamment par des directives données par les préfets à Paris et dans plusieurs grandes villes de France, et par une judiciarisation grandissante des opérations de MO.

Ainsi, « *la pratique prend de plus en plus congé de la doctrine, au vu des changements dans la doctrine de MO, les équipements et les changements dans la manière de manifester* » selon Fabien JOBARD.

Le Nouveau Schéma de maintien de l'ordre et le livret blanc de la sécurité du XXIème siècle viennent valider cette doctrine et cette pratique de plusieurs années, extrêmement inquiétantes et liberticides.

Le SAF est requérant principal avec d'autres organisations d'un recours en annulation de ce nouveau schéma de maintien de l'ordre.

Nous considérons en effet comme non conformes aux dispositions de la DDHC et de la CESDH plusieurs recommandations, instructions, directives contenues dans ces textes :

- l'usage des armes dans le cadre d'opérations de MO (grenades, LBD, gaz lacrymogène...)
- la technique de la nasse, qui ne constitue rien d'autre qu'une privation de liberté en dehors de tout cadre légal, et sans aucun contrôle du juge
- la présence des unités non spécialisées au MO, telles que BAC, BST, CSI, BRAV...
- l'obligation de dispersion faite aux journalistes et observateurs

La France a d'ailleurs refusé de participer au projet européen GODIAC mis en place en 2013 pour échanger sur les différentes pratiques de MO, et trouver des solutions d'apaisement.

Il est ainsi impératif de redéfinir la doctrine, de retirer le nouveau schéma de maintien de l'ordre et de participer aux rencontres européennes sur le sujet, pour aller vers la désescalade et la fin de l'usage des armes dites « de force intermédiaire ».

La présence des unités non spécialisées au MO est une véritable difficulté qui doit faire l'objet d'un débat central et spécifique.

Cela a été rappelé par le DDD dans son avis de décembre 2017 sur « le maintien de l'ordre au regard des règles déontologiques » et par l'ACAT dans son rapport de mars 2020, « Maintien de l'ordre : à quel prix ? » :

« La présence de ces unités est vivement critiquées par les forces spécialisées en MO, et ce, déjà lors de la commission de 2014. « Compte tenu de la sensibilité très politique de la fonction de maintien de l'ordre, du phénomène d'amplification médiatique, de sa grande portée symbolique, on doit tout faire pour avoir la réponse la plus précise et la plus professionnelle possible et le fait d'intégrer des unités non-professionnelles est doublement problématique. C'est problématique en termes tactiques et de dosage de la force car ces gens sont mal préparés donc la réponse n'est pas forcément ajustée. » Bertrand CAVALLIER, ancien gendarme.

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

En 1996 déjà, Patrick BRUNETEAUX, sociologue, écrivait « l'intervention d'autres forces de coercition, non spécialisées, fait très souvent dégénérer les manifestations les plus dures », prenant notamment pour exemple le massacre du 17 octobre 1961,

lorsqu'une manifestation d'Algériens organisée à Paris a été brutalement réprimée et dont le nombre de décès est encore débattu. « Sollicités sur le terrain du maintien de l'ordre, les policiers de sécurité publique commettent beaucoup plus souvent que les unités professionnelles des actes graves de brutalité », « issus de la police judiciaire ou de la sécurité publique, habillés comme les jeunes, non encadrés, ces hommes sont pratiquement libres d'agir à leur guise dans les cortèges. Habités à maîtriser un "forcené" ou un "gangster", ils transposent dans les manifestations une méthode de neutralisation qui s'y prête beaucoup moins », précisait-il également ».

Sur la judiciarisation, les points de vue divergent et peuvent être liés à la définition qui est donnée par les différents acteurs de la judiciarisation, selon l'angle de vue abordé.

Selon Rémi HEITZ, procureur de la République à Paris, il s'agit « *d'une volonté d'apporter une réponse pérenne et durable aux comportements des auteurs de violences commises lors des manifestations* ».

Pour le DDD, la mission d'interpellation reçoit une place accrue dans le nouveau schéma de maintien de l'ordre.

Or, la majorité des saisines du DDD qui concerne les violences sont commises par les unités d'interpellation. Ces unités sont le plus souvent en civil et font un usage plus fréquent des armes et sans coordination avec les unités spécialisées. Cette judiciarisation est d'autant plus inquiétante que les conditions pour respecter les garanties procédurales ne sont pas réunies (saisine parquet retardé, garde à vue au-delà de 24 heures...)

Le SAF partage cet avis et s'inquiète de cette judiciarisation croissante.

L'interpellation d'auteurs de violences commises sur les forces de l'ordre ou auteurs de dégradations est nécessaire et n'est pas nouvelle. Il relève du travail de la police judiciaire de rechercher ces auteurs, les identifier et les interpellier et il relève du travail du parquet de vérifier la procédure, de qualifier les faits et de constituer un dossier de preuves justifiant des poursuites d'un individu présumé auteur de violences.

La judiciarisation est autre chose. Elle consiste à donner une place prépondérante à l'interpellation et à la police judiciaire dans les opérations de maintien de l'ordre. « *Le traitement judiciaire des manifestations est un véritable défi pour le parquet* » indique Rémi HEITZ devant la commission de l'Assemblée nationale sur le maintien de l'ordre le 25 novembre 2020. « *Cette judiciarisation est indispensable* », pour ce magistrat.

Les chiffres sont éloquentes : 10 000 gardes à vue sur les manifestations Gilets jaunes, 3100 condamnations, sur Paris, 4133 garde à vue pour les manifestations Gilets Jaunes. Sur ces gardes à vue, 31 sont des remises en liberté, 36 des classements sans suite, 27 des poursuites judiciaires.

Le SAF a constaté de nombreuses interpellations qui n'ont abouti à aucune poursuite, des personnes qui ont été maintenues en garde à vue plus de 24 heures alors que les dossiers étaient vides, des personnes qui ont été fichées et dont l'ADN a été prélevé, des interpellations musclées avec usage de techniques d'étranglement, d'étouffement.

Une circulaire dite « gilets jaunes » du garde des Sceaux adressée aux parquets demandait de faire preuve de fermeté et de maintenir les manifestants en garde à vue, même en l'absence de poursuite.

Le SAF a également noté que la présence des policiers judiciaires type BAC, BRAV, CSI, BST présents sur les lieux des manifestations participaient aux opérations de maintien de l'ordre tout en remplissant leur mission d'interpellation. Ces policiers, non formés au maintien de l'ordre, et allant « au contact », créent des situations d'extrême tension et font usage de leur arme, entraînant des risques graves de blessures et mutilations alors que la foule n'est pas toujours dispersée ou n'a pas le temps de répondre aux sommations.

À cet égard, il convient de rappeler que ce type d'unité est susceptible d'utiliser les armes dites de force intermédiaire d'initiative, c'est-à-dire sans autorisation préalable d'un supérieur hiérarchique. Tel n'est pas le cas des forces spécialisées dans le maintien de l'ordre (CRS et gendarmes mobiles) qui au contraire ne peuvent ouvrir le feu que sur ordre d'un supérieur hiérarchique.

De plus, la pratique de la nasse, validée dans le nouveau schéma de maintien de l'ordre, a pour objectif d'interpeller, et sert effectivement à contrôler les identités et à interpeller. Or, cette pratique pose d'énormes difficultés quant au respect des libertés.

Enfin, le cadre législatif est également à questionner puisque la loi anti casseurs est venue renforcer la répression des manifestants, et la loi sur les violences collectives a été utilisée, en se basant sur des délits très imprécis et des délits d'intention (dissimulation de visage, maintien malgré sommations, participation à un groupement en vue de commettre...).

Le choix de la comparution immédiate a été trop souvent fait par le parquet, même pour des personnes sans casier judiciaire et dont les dossiers étaient vides ou reposaient sur les seules déclarations des policiers. Les peines complémentaires d'interdiction de paraître ou de manifester sont également attentatoires à des libertés fondamentales.

Sur ce plan, le SAF ne peut que s'inquiéter que l'autorité judiciaire devienne en quelque sorte une autorité de validation de pratiques contestables de maintien de l'ordre, sans recul, sans réel contrôle effectif sur les procédures, dans un souci principal de « sortir les dossiers » et condamner les prévenus, plutôt que de garantir les droits.

En conséquence, le SAF s'inquiète de cette judiciarisation accrue des manifestations, considérant la présence importante des unités non spécialisées dans le maintien de l'ordre, l'usage des armes par les policiers interpellateurs, intégrés aux opérations sans pour autant être soumis à la chaîne de commandement.

III-RESTAURER LE LIEN DE CONFIANCE ENTRE LA POLICE ET LA POPULATION

➤ Les images : un équilibre nécessaire entre liberté et sécurité, et le problème d'identification des policiers

Le fait de filmer est un droit, tout comme le fait de diffuser les images et les vidéos et ce, pour les journalistes mais aussi pour tous les citoyens et citoyennes.

Il est impensable de demander à ce que les images soient communiquées au parquet et non diffusées sur les réseaux sociaux. Il est également impensable de transmettre les images en temps réel aux policiers.

L'image est un outil indispensable, une pièce centrale dans le procès pénal et doit être entourée de toutes les garanties procédurales de protection.

A ce titre, le SAF s'oppose notamment aux articles 21, 22 et 24 de la PPL « sécurité globale ».

Une réflexion doit être menée sur l'accès aux images par les citoyens, et sur l'usage des vidéos et images par les forces de l'ordre.

Les demandes de visionnage des vidéos des caméras doivent être facilitées, sans passage par une plainte ou par le parquet.

Les images constituent des éléments de preuve pouvant être utilisée en justice, et il faut que les avocats, dès lors qu'ils sont saisis, disposent de la possibilité de demander en extrême urgence au procureur de la République, selon des modalités fixées par la loi, de les conserver.

La loi doit aussi fixer un délai pour les parquets pour répondre à cette demande, et une voie de recours effective en cas de refus.

De plus, l'identification de tout agent est indispensable au contrôle des forces de l'ordre, condition essentielle de la confiance qui peut leur être accordée.

Les policiers interviennent de plus en plus cagoulés et sans RIO.

Cela contrevient aux obligations internationales de la France et aux principes fondamentaux de l'Etat de droit qui rappellent que tout policier doit pouvoir être identifié et rendre des comptes, afin de pouvoir être entendu, justifier son intervention, l'usage de la force et de son arme et éventuellement être poursuivi. La CEDH a souligné l'importance de l'identification des forces de sécurité, en particulier lors d'opérations de maintien de l'ordre. Ainsi, un arrêt de la Cour de Strasbourg a retenu que l'absence d'identification des forces de l'ordre faisait obstacle au bon déroulement de l'enquête et constituait une violation de l'article 3 de la CEDH.

Sur l'identification, le DDD et l'ACAT ont largement documenté les difficultés posées par la présence d'unités non identifiables en manifestation notamment mais également dans d'autres opérations de police :

« Les rapporteurs spéciaux des Nations-Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires insistent sur l'importance d'une identification claire et individuelle, par exemple grâce à un insigne nominatif ou un matricule, des représentants des forces de l'ordre. En France, les policiers et les gendarmes doivent être identifiés lors de leurs interventions. Depuis le 1er janvier 2014, ils sont tenus de porter, sur la poitrine ou le brassard pour les policiers, sur l'épaule ou au-dessus du galon de poitrine pour les gendarmes, un numéro à sept chiffres : le numéro référentiel des identités et de l'organisation (RIO).

Au-delà des difficultés à mémoriser ce numéro et à le lire à une distance de plusieurs mètres, des problèmes d'identification sont pointés depuis plusieurs années. Il ressort également des entretiens menés par l'ACAT et de la documentation disponible que l'identification des forces de l'ordre est souvent difficile dans les opérations de maintien de l'ordre. Les différentes unités et, surtout, les fonctionnaires sont souvent difficiles à identifier, en particulier les agents intervenant en civil. En effet, ces derniers ne sont pas toujours porteurs

des brassards « Police », ce qui crée des confusions y compris au sein des forces de l'ordre elles-mêmes. De même, le port du numéro d'identification RIO est loin d'être systématique bien qu'il soit obligatoire. Le directeur général de la police nationale a d'ailleurs dû rappeler ces obligations fin décembre 2019. Dans un article paru dans la presse, il est précisé qu'aucune sanction n'a jamais été prononcée pour non-port du RIO. « Les seules qui pourraient l'être le seraient pour un gardien de la paix rappelé à l'ordre, et qui refuserait de s'exécuter. Mais là encore, aucun dossier disciplinaire n'a jamais été ouvert pour de tels faits. En clair : si non-port du RIO il y a, c'est le plus souvent avec accord de la hiérarchie de base. En période de tension sociale, par exemple pour ce qui concerne les CRS, ce n'est pas toujours la priorité de la hiérarchie, reconnaît un haut fonctionnaire. Et quand celle-ci l'exige, c'est assez mal vu de la part des policiers de terrain... », indique un article du Parisien.

L'ACAT s'inquiète également de la multiplication des témoignages faisant état de policiers dissimulant leur visage, ce qui rend leur identification plus difficile en cas de violences illégitimes. De tels problèmes ont été constatés dans d'autres pays, notamment en Belgique et en Allemagne selon les informations que l'ACAT a pu rassembler. Dans une décision rendue en décembre 2019, le Défenseur des droits a rappelé que les services ou unités intervenant en opérations de maintien de l'ordre n'étaient pas mentionnés dans l'arrêté du 7 avril 2011 relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie, pas plus que dans la note du 22 février 2017 relative à la dissimulation du visage par le port de la cagoule. À cette occasion, le Défenseur des droits a également constaté que « *dans le cadre des saisines qu'il reçoit, il est fréquent que des fonctionnaires de police aient le visage dissimulé lors d'opérations de maintien de l'ordre* ».

« La dissimulation du visage par des forces de sécurité, au cours d'opérations de maintien de l'ordre, est susceptible de détériorer leurs relations avec la population. » Défenseur des droits.

Pour Anthony CAILLÉ, du syndicat CGT Intérieur, ces problèmes d'identification témoignent d'un maintien de l'ordre « *hyper mal organisé* », dans lequel « *on ne sait pas où sont les hommes à un moment donné* ». Pour le policier, « *cela montre un dysfonctionnement et montre peut-être que la salle de commandement ne sait pas vraiment ce qui se passe sur le terrain, qui est là ou pas* ».

Les difficultés d'identification des policiers sont admises par l'IGPN elle-même. Ainsi, à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes, la directrice de l'IGPN a indiqué que dans une majorité de cas dont ils avaient été saisis, ils n'avaient pas pu identifier les policiers. En revanche, la situation semble différente chez les gendarmes. Rencontré par l'ACAT, l'ancien directeur de l'IGGN explique au contraire que l'identification des gendarmes est plus facile dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre par rapport à d'autres opérations menées, en raison d'une organisation selon une logique hiérarchique qui permet en principe de savoir quelle unité était présente et avec quels effectifs. L'ancien directeur de cette inspection a toutefois admis que la tâche pouvait être plus ardue pour les tirs de grenades lacrymogènes lorsqu'elles sont très utilisées » cf. rapport ACAT mars 2020.

➤ Lien police population : l'incontournable récépissé du contrôle d'identité

Le ministre de l'Intérieur considère que le lien entre police et population n'est aucunement dégradé.

Il s'appuie sur différents sondages qui indiqueraient, globalement, que 69 % des français sont satisfaits de la police en France.

Or, ce chiffre ne correspond pas à la réalité et ne prend pas en compte d'autres éléments, comme par exemple les données tirées des enquêtes effectuées par le DDD ou Human Rights Watch, qui indiquent que les jeunes issus des minorités sont 20 fois plus contrôlés par la police que le reste de la population.

Dans son rapport annuel 2019 publié le 8 juin 2020, le DDD indiquait que les saisines liées à la déontologie des forces de police avaient triplé en cinq ans (702 saisines en 2014, 1520 en 2018).

Les signalements à l'IGPN ont également été en forte augmentation.

Le 4 juin 2020 dans un entretien à l'AFP Jacques TOUBON, appelant à restaurer la confiance entre police et population, estimait nécessaire la « *traçabilité des contrôles d'identité* ». Il constatait que pendant le confinement le ministère de l'Intérieur avait « *publié les statistiques des contrôles des attestations de sorties et quantifié combien ont fait l'objet de contestations* », et s'étonnait de ce que cela ne soit pas possible pour les contrôles d'identité, l'impossibilité matérielle étant souvent un argument développé par les syndicats policiers pour s'opposer à la mise en place du récépissé de contrôle.

Un rapport de 2009 de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), se basant lui-même sur une étude menée, entre octobre 2007 et mai 2008, dans deux gares parisiennes de grande affluence, par des chercheurs du CNRS pour le compte de l'Open Society Institute (Fondation George SOROS), « *les personnes perçues comme "Noires" couraient entre 3,3 et 11,5 fois plus de risques que celles perçues comme "Blanches" d'être contrôlées par la police. Les personnes perçues comme "Arabes" couraient, quant à elles, entre 1,8 et 14,8 fois plus de risques que les supposés "Blancs".* »

LA CNCDH décrivait le problème comme « *un abcès de fixation des tensions police-population* ».

Une étude EUROJUSTIS menée en France au printemps 2011 révélait que 25% des personnes résidant en France issues de populations ethniques minoritaires faisaient état d'un contrôle par la police au cours des deux années précédentes, contre 10% de la population appartenant à la majorité ethnique.

Des avocats se saisissaient de ces problématiques (Me Slim BEN ACHOUR et Félix DE BELLOY) et menaient une bataille judiciaire devant la juridiction civile du tribunal de grande instance de Paris contre l'Etat, en sa qualité de gardiens de libertés publiques.

La Cour de cassation, dans un arrêt historique du 9 novembre 2016, jugeait que les contrôles discriminatoires constituent une faute lourde commise de l'Etat et que le régime de preuve de la non-discrimination s'appliquait aux activités policières.

Les fonctionnaires de police et de gendarmerie souffrent directement de la dégradation de cette relation.

Leurs conditions de travail se trouvent extrêmement détériorées par le stress permanent qu'engendrent des situations trop souvent conflictuelles. D'autant plus que les policiers en première ligne sont souvent les plus jeunes et les moins expérimentés, nommés en première affectation dans des quartiers difficiles. Ainsi, des contrôles d'identité mal vécus

ont souvent participé à la colère et à la frustration à l'origine des manifestations de violence qui ont éclaté en France au cours des dernières décennies.

Le SAF souscrit et prend pour siennes les motivations qui ont prévalu à l'adoption de la motion du CNB sur ce sujet, afin de voir les parlementaires légiférer en la matière, pour restaurer le lien de confiance police-population.

IV-CONTROLE EFFECTIF DE LA POLICE : GARANTIE DEMOCRATIQUE

➤ l'IGPN et IGGN : une réforme indispensable

Réformer et repenser les institutions qui contrôlent aujourd'hui l'action des forces de l'ordre est essentiel pour restaurer le lien de confiance entre la police et sa population, pour lever les doutes sur la partialité des enquêtes, pour répondre à la demande des victimes et pour le respect et la crédibilité des forces de l'ordre elles-mêmes.

Confier à la police le contrôle de la police sur les affaires de violences commises par les forces de l'ordre, exception, française nourrit les critiques et alimente le climat de suspicion et d'impunité.

L'IGPN régulièrement appelée la machine à laver ou à blanchir a montré depuis longtemps ses limites.

La France doit impérativement s'inspirer des autorités créées dans les autres pays européens, notamment en Angleterre. Elle doit se doter d'une autorité indépendante et impartiale.

Le 8 juin 2020, Christophe CASTANER promettait une réforme de l'IGPN. Il proposait que l'IGA, qui dépend directement du ministère de l'Intérieur, supervise les enquêtes les plus graves pour la partie administrative, le judiciaire restant entre les mains de l'IGPN. Il est proposé de créer un comité citoyen au sein de l'IGPN.

Son successeur a poursuivi la réflexion mais a formulé des propositions différentes, suggérant de pouvoir faire le choix entre 3 options, à savoir :

1. Donner à l'IGPN une indépendance du type de celle existant au Royaume Uni (mais probable opposition de la DGPN qui perdrait tout contrôle) ou,
2. Renforcer l'IGPN en moyens humains et financiers, tout en permettant un contrôle plus strict de la part de l'IGA (opposition possible des agents de l'IGPN qui refuseraient une tutelle de l'IGA)
3. Confier les enquêtes police à l'IGGN et les enquêtes gendarmerie à l'IGPN, les policiers contrôlant les gendarmes et inversement.

A noter que dans son audition par la commission des lois de l'Assemblée nationale du 30 novembre 2020, le ministre de l'Intérieur n'a plus invoqué ces options, mais a parlé de confier l'IGPN à la DGPN ou au ministre de l'Intérieur, ou de le fusionner avec l'IGGN, voire de mettre à sa tête une personnalité extérieure.

Ces options ne nous paraissent pas suffisantes, et risquent d'être inefficaces sur le volet

judiciaire au regard des objectifs fixés de transparence et indépendance.

L'institution est critiquée en interne comme étant particulièrement sévère envers les agents, et critiquée à l'extérieur comme étant partielle et laxiste.

Il faut distinguer entre l'inspection interne et l'enquête judiciaire. L'IGPN pourra, sur son volet inspection, être rattachée à telle ou telle autorité, ou avoir à sa tête une personnalité extérieure. Cela concerne avant tout l'administration en interne.

Par contre, le volet enquête judiciaire doit être distinct et indépendant.

L'IGPN actuelle résulte de la fusion de l'Inspection Générale de la Police Nationale (IGPN) et l'Inspection Générale des Services (IGS). L'IGS, créée en 1854, avait une compétence limitée au ressort de la préfecture de police de Paris. L'IGPN, quant à elle, couvrait tout le reste du territoire français.

Ces deux services ont été fusionnés par Charles PASQUA, alors ministre de l'Intérieur, par décret du 31 octobre 1986. Un décret du 28 août 2013 a renforcé la fusion en supprimant l'appellation « Inspection générale des services » et en réaffirmant que « l'inspection générale de la Police nationale a une compétence nationale ».

L'IGPN comprend :

- une sous-direction de l'inspection, de l'évaluation et de l'audit interne ;
- une sous-direction des enquêtes administratives et judiciaires, qui intègre
 - une unité de coordination des enquêtes ;
 - une division nationale des enquêtes intégrant une cellule de lutte contre la corruption ;
- une sous-direction de l'analyse, du conseil et de la maîtrise des risques.

Au sein de la sous-direction des enquêtes administratives et judiciaires, il existe sept délégations métropolitaines à Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Paris (correspondant à l'ancienne IGS) et Rennes, correspondant aux implantations des zones de défense et de sécurité, une délégation ultramarine à Fort-de-France, ainsi qu'un bureau à Nice.

Elle dépend du Directeur général de la Police nationale et du ministre de l'Intérieur.

En 2019, l'IGPN était composée de 285 agents, dont 72 % de policiers, 18 % de personnels administratifs, 9 % de personnels « autres » (magistrats de l'ordre administratif, contractuels, adjoints de sécurité, apprentis...)

Le rapport 2019 de l'Inspection générale de la police nationale fait état d'un nombre inédit d'enquêtes disciplinaires menées en interne et dont plus de la moitié visent des accusations de "violences" des forces de l'ordre, soit une hausse de 23,7 %.

En 2019, il y a eu 4 792 signalements via la plateforme. Le service d'enquête a traité 1460 dossiers judiciaires et 224 dossiers administratifs.

Il faut donc donner des moyens importants à l'autorité en charge de mener des enquêtes judiciaires.

L'IGPN a commencé à proposer des évolutions vers davantage de transparence via la publication de données et d'un rapport annuel. Mais « *Ce recensement n'est pas le recensement des bavures policières* », a prévenu d'emblée la chef de l'IGPN, Marie-France MONEGER-GUYOMARC'H lors d'une conférence de presse consacrée au bilan 2017 de l'Inspection générale de la police nationale.

L'institution est souvent présentée comme la plus contrôlée des administrations en France. Cet élément est une réalité, mais elle ne prend pas en compte le volet judiciaire, à savoir le contrôle des activités de la police ayant entraîné des violences sur la population.

Les difficultés et obstacles rencontrés par l'institution et constatés par les avocats du SAF sont nombreux :

- manque d'impartialité : la police contrôle la police

Cédric MOREAU DE BELLAING et Sébastien ROCHE, deux chercheurs qui ont pu se pencher sur plusieurs dizaines de procédures diligentées par l'IGPN pendant sept ans, ont relevé « **une absence de sincérité dans la recherche de la vérité** ».

Exemples nombreux de dossiers qui ont abouti à des rapports de l'IGPN concluant qu'aucune faute n'a été commise ou qu'aucun auteur n'a été trouvé (Steve Maia Caniço, Adama Traore, Zineb Redouane...)

- procédures extrêmement longues

Les dossiers « gilets jaunes » sont encore en cours d'enquête alors que les faits datent de fin 2019.

Durant toute cette phase d'enquête, le plaignant ne peut qu'attendre. Il peut saisir le juge d'instruction mais à condition que la plainte soit classée ou qu'un délai soit expiré. En outre, le plaignant n'a pas toujours le souhait de saisir un juge d'instruction.

- procédures non contradictoires

Problème d'accès aux pièces, aux actes (Selon jurisprudence CADA, enquête judiciaire et donc non communicable).

Claudine ANGELI-TROCCAZ (adjointe au Défenseur des droits en charge des questions de déontologie de la sécurité) estime que :

« Dans un souci de bon fonctionnement des institutions démocratiques, il est désormais indispensable de ne pas limiter les problématiques de sécurité à une logique comptable de moyens ou à des enjeux de confrontation et d'escalade, pour placer la déontologie au centre des débats de sécurité et tout mettre en œuvre pour faire évoluer les cultures professionnelles, condition préalable à un changement des pratiques. »

La France était un État précurseur en matière de contrôle de sa police avec la création en 1986 du Code de déontologie de la Police nationale, puis avec la création de la CNDS en 2000. Or, elle n'est plus à l'avant-garde sur ces sujets par rapport aux autres pays.

Le Défenseur des droits rappelle dans son rapport de décembre 2017 sur le maintien de l'ordre que :

« La garantie d'un maintien de l'ordre démocratique ne peut se faire sans un contrôle effectif des agents et un régime de sanctions, dans un souci constant de transparence.

Comme le relève le rapporteur spécial sur la torture de l'ONU, « si les États doivent être en mesure d'utiliser tous les moyens licites et appropriés, y compris la force nécessaire et proportionnée, en vue de maintenir la sécurité publique et l'ordre public, l'expérience montre que l'emploi de la force dans des environnements insuffisamment contrôlés entraîne **un risque important d'arbitraire et d'abus**.

Dans le cadre de l'évaluation des systèmes juridiques internes, la Cour européenne des droits de l'homme exerce un contrôle accru des obligations qui incombent aux autorités pour protéger la vie et l'intégrité des manifestants.

Elle s'assure que, dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre, toute mise en danger des personnes est réduite au minimum par une planification et l'émission d'ordres appropriés, ainsi que par l'exercice d'un contrôle de nature à permettre l'identification des auteurs et leur sanction, le cas échéant.

Le contrôle interne et externe des forces de l'ordre doit être suffisamment strict et lisible pour prévenir tout « sentiment d'impunité » susceptible de se répandre dans l'opinion publique à l'égard des manquements imputés aux forces de l'ordre.

Concernant le contrôle interne, des mesures d'encadrement et de contrôle des agents ont été mises en place par les corps d'inspection de la police et de la gendarmerie nationales.

Toutefois, si ces dispositions, telles que le numéro d'identification RIO, la plateforme IGPN ou le recours de plus en plus systématique à l'enregistrement vidéo, sont des avancées, elles restent insuffisantes au regard des exigences de transparence. Il est nécessaire que les autorités donnent une meilleure information et une plus grande lisibilité sur les sanctions ou les réponses apportées par les organes de contrôle interne afin de permettre un réel suivi et d'éviter les suspicions, et contribuer, ainsi, au renforcement de la confiance dans le rapport des citoyens à l'égard des forces de l'ordre.

A l'occasion des auditions de la commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, de même qu'au travers des réclamations traitées par le Défenseur des droits, il a été souligné le faible nombre de dossiers relatifs à des agissements de policiers spécialisés dans le maintien de l'ordre et évoqué l'hypothèse d'une difficulté liée à l'identification de ces agents et à l'absence de visibilité de leur matricule.

La lisibilité et la transparence du contrôle interne, en particulier les mesures prises par l'autorité hiérarchique en cas de manquements, sont des garanties du respect des règles déontologiques. A ce titre, elles doivent être améliorées pour répondre aux critiques et au ressenti d'« impunité » des citoyens à l'égard des forces de l'ordre.

Au titre du contrôle externe, le Défenseur des droits exerce régulièrement les prérogatives qui lui sont confiées par la loi à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre. Si plusieurs des recommandations formulées par le Défenseur des droits ont été suivies d'effets auprès des autorités concernées, les moyens d'investigations de l'institution restent difficiles à mettre en œuvre dans le cadre des manifestations, notamment en raison des difficultés liées à l'identification des protagonistes et à l'établissement de la réalité des faits.

Au travers des réclamations dont est saisi le Défenseur des droits, des interrogations et des critiques sur l'usage de la force par les policiers ou les gendarmes dans le cadre du maintien de l'ordre se sont notamment exprimées lors des mouvements de « la Manif pour tous », des événements liés au projet de construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et du barrage de Sivens, et des manifestations contre la «loi travail » en 2016.

Par ailleurs, la question de la responsabilité des donneurs d'ordre se pose à tous les maillons de la chaîne de commandement. Certains dossiers traités par le Défenseur des droits ont ainsi donné lieu à des recommandations de poursuites disciplinaires à l'encontre des donneurs d'ordre ».

(Rapport présenté par le rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, A/72/178, AG ONU p4. 27CEDH, grande ch., 24 mars 2011, Giuliani et Gaggio c/ Italie ; CEDH, 26 juill. 2007, Moussaïev et autres c/ Russie;CEDH, 9 oct. 1997, Andronicou et Constantinou c/ Chypre; CEDH, 27 sept. 1995, McCann et autres c/ Royaume-Uni. 28 Op.cit. Assemblée nationale, Rapport n° 2794 de la quatorzième législature).

➤ **Le traitement des violences commises par les forces de l'ordre**

Très peu de plaintes aboutissent à des poursuites ou même à des saisines d'un juge d'instruction.

La saisine de l'IGPN aboutit à des procédures longues et sans contradictoire. La plupart des procédures sont considérées par l'IGPN comme ne permettant pas de mettre en cause le policier, soit parce que le policier n'a pu être identifié, soit parce que l'infraction n'est pas caractérisée du fait d'un usage normale de la force.

A Paris, selon le procureur Rémi HEITZ, sur l'ensemble des plaintes contre les forces de l'ordre durant les manifestations gilets jaunes, 90 concernaient la police, 10 de la gendarmerie.

Sur 224 procédures, 148 ont été classées sans suite, 25 ont fait l'objet d'une information judiciaire, 5 ont été jugées et 46 sont toujours en cours d'examen.

Selon Bastamag, « les agents impliqués dans des interventions létales controversées sont très rarement condamnés à des peines d'emprisonnement ferme. C'est arrivé dix fois en 43 ans, pour 213 interventions ayant entraîné la mort »,

« De janvier 1977 à juin 2020, 703 personnes sont décédées des suites d'une intervention policière – considérée comme légitime ou controversée – ou des suites de l'action d'un agent en dehors de son service, selon notre recensement (notre visualisation est en cours

d'actualisation). Parmi ces 703 affaires, il y en a 287 dont nous ne connaissons pas les suites judiciaires et 101 affaires qui sont en cours, sur lesquelles la justice ne s'est pas encore prononcée. Nous avons exclu 78 affaires qui impliquent un agent en dehors de son service, et 24 interventions anti-terroristes. Il reste donc 213 affaires étudiées ».

« Sollicité par L'Express pour un article intitulé « L'IGPN innocente-t-elle systématiquement les policiers ? » [1], le Service d'information et de communication de la police nationale (Sicop) indique « ne pas pouvoir communiquer ces données, au nom du "secret de l'instruction" ». L'Express a été contraint de contacter une centaine de parquets. L'Inspection générale de la police nationale (IGPN) rend désormais public chaque année le nombre de saisines et d'enquêtes menées. En 2019, elle fait état de 149 enquêtes pour usage d'arme à feu et intermédiaires transmises à l'autorité judiciaire, sur les 868 saisines pour violences volontaires. Il reste cependant difficile de connaître le détail des condamnations liées à ces types de faits ».

« Ce défaut d'information officielle conduit la société civile à créer sa propre documentation. En mai 2017, le magazine en ligne Streetpress a compilé dix ans de violences policières mortelles et leurs suivis judiciaires en contactant les parquets. En 2016, un rapport retentissant de l'Association chrétienne pour l'abolition de la torture (Acat) s'intéressait au suivi pénal de 89 cas de violences policières »

Il est donc primordial de confier à une véritable autorité indépendante et impartiale, extérieure, la charge de mener des enquêtes lorsque des plaintes ou des signalements sont remontés en lien avec le travail des forces de l'ordre.

Cette autorité doit pouvoir disposer de moyens humains et financiers conséquents, de pouvoirs d'investigation importants.

Il doit pouvoir exister une autorité qui recense l'ensemble de ces procédures et les cas signalés, dont les données doivent être rendues publiques.

Une telle autorité devrait pouvoir présenter toutes les garanties d'indépendance, en étant notamment dirigée par une personnalité n'émanant pas de la police ou de la gendarmerie. Ses membres pourraient émaner de la police et la gendarmerie, mais également de la société civile.

L'IGPN présenterait annuellement au Parlement le bilan de son activité.

PROPOSITIONS OU RECOMMANDATIONS

Proposition 1 : Retrait du nouveau schéma de maintien de l'ordre et de la PPL sécurité globale

Le Nouveau Schéma de Maintien de l'Ordre publié récemment fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. Il nous semble que son application en l'état par les forces de l'ordre ne peut se faire, sans apporter des réponses et garanties aux questions soulevées notamment par le DDD (maintien du LBD, présence d'unités non spécialisées en contexte de maintien de l'ordre, judiciarisation accrue, technique contestables comme celle de la nasse...)

La PPL sécurité globale comporte des articles qui portent gravement atteintes aux libertés et droits fondamentaux (notamment articles sur le délit de diffusion images et vidéos, transmission des images en temps réel, usage des drones, limitation des réductions de peines pour les auteurs de violences contre les forces de l'ordre, armement des forces de l'ordre dans les services publics, port d'arme hors service...)

Proposition 2 : Interdiction des armes dites non létales (grenade GM2L, grenade de désencerclement, LBD)

L'usage des armes dites de force intermédiaire est trop fréquent et a entraîné des mutilations et blessés graves, outre une personne décédée durant les manifestations gilets jaunes. Elles ont entraîné un nombre important de blessés également dans les quartiers populaires, les ZAD, les camps de réfugiés.

La formation des policiers est insuffisante sur l'usage de ces armes.

Le cadre législatif de doctrine d'emploi de ces armes est imprécis et permet un usage très large et quel que soit la situation de l'arme.

Proposition 3 : Interdiction de l'usage du gaz lacrymogène

La dangerosité du gaz lacrymogène est importante.

Des études scientifiques ont démontré que son usage pouvait avoir des conséquences très graves sur l'état de santé des manifestants.

Il n'est utilisé que dans certains pays et peu utilisé de manière générale en Europe.

Il est projeté avec des lanceurs cougars, lanceurs multi-coups, sans aucune maîtrise de leur trajectoire. Ainsi, à Lyon, une information judiciaire a été ouverte suite au dépôt de plainte d'un jeune homme qui avait reçu en pleine figure une grenade lacrymogène tirée avec un lanceur cougar.

Proposition 4 : Mettre fin à la présence des unités non spécialisées en opération de maintien de l'ordre

Les unités de police judiciaire qui interviennent aux cotés des unités de maintien de l'ordre n'ont pas la même formation et la même culture.

Ils vont au contact et sont armés.

Ils interviennent en unités autonomes et ne sont pas toujours soumis à la hiérarchie établie par la chaîne de commandement.

Ils ne sont pas identifiables.

Leur objectif est non pas d'assurer le maintien de l'ordre, mais essentiellement de procéder à des interpellations d'individus préalablement identifiés, au détriment d'une gestion raisonnée de la foule.

Cette démarche a pour conséquence d'attiser la colère des manifestants, de créer des mouvements de panique, et globalement d'augmenter le niveau de tension des manifestations.

Proposition 5 : Création d'une autorité indépendante, comme au Royaume-Uni, sur le modèle de l'Independent Police Complaints Authority Network

Laisser à l'IGPN ses **missions d'audit, d'appui et de conseils** en direction des services qui le demandent et s'ouvrir à une **mission de médiation entre police et population** sur le modèle des *ombudsman* hongrois, grecs ou finlandais.

Laisser le volet « enquêtes administratives et judiciaires » à **une autorité indépendante et citoyenne sur le modèle anglais**, avec la nomination d'une personnalité qui n'a jamais exercé en tant que policier et sans lien avec les organes de police à la direction de l'autorité.

Les collaborateurs et collaboratrices seraient composés par des médecins légistes, sociologues et juristes formés à la criminologie. Les policiers ne devront représenter que moins de 25 % des effectifs. L'autorité devra pouvoir disposer de fonctionnaires en nombre suffisant pour remplir sa mission (1000 agents au Royaume Uni).

- Permettre aux avocats d'intervenir durant la phase d'enquête, en demandant des actes et en ayant accès à la procédure
- Permettre aux avocats de disposer d'un droit de saisine du procureur de la République aux fins de conservation d'images de vidéosurveillance, avec une voie de recours effective en cas de refus de la part du procureur. Cette saisine pourrait se faire par des modalités simplifiées, par exemple via une adresse mail dédiée, avec obligation pour le parquet de répondre sous 48 heures.
- Clarifier le statut de la phase d'enquête. Si elle est judiciaire, la faire entrer dans la procédure pénale judiciaire et donc permettre au plaignant d'y avoir un rôle actif
- Exiger un enregistrement de tout signalement, ainsi qu'un rapport sur tous les

signalements « sérieux » même en l'absence d'ltt

- Imposer la traçabilité de tout signalement et la possibilité d'obtenir une copie de la procédure
- Faire obligation pour tout service de police de signaler une faute déontologique ou des agissements contraires à la déontologie et tout cas de violences
- Si une plainte est considérée comme « peu sérieuse », envoyer un courrier accusant réception aux fins d'observations avant classement
- Permettre à l'autorité d'avoir accès à toutes les pièces et outils dont elle a besoin (caméras, réquisitions et saisines, auditions, accès aux données sensibles, relevés d'empreintes...). Elle doit avoir un pouvoir d'enquête équivalent à celui du parquet pour mener sa propre enquête, ses propres expertises.

Proposition 6 : Encadrement strict et précis de l'usage des armes selon les préconisations du DDD, et refonte du code pénal sur les faits justificatifs permettant l'usage des armes

Elaboration d'un code de déontologie rassemblant les textes relatifs au fonctionnement de la police et le cadre d'usage de la force et des armes.

Refonte des dispositions du code pénal et code de sécurité intérieure *article 122-5 du code pénal* et 435-1 du CSI relativement aux cas pour lesquels les forces de l'ordre peuvent faire usage de leur arme en légitime défense.

Proposition 7 : Créer un outil de recensement des données statistiques

Les statistiques relatives aux violences commises sur les forces de l'ordre et aux violences commises par les forces de l'ordre doivent exister et être rendues publiques.

Elles doivent pouvoir être analysées par les chercheurs et les sociologues, consultables par n'importe quel citoyen qui en ferait la demande.

Elles pourraient être centralisées soit au niveau national par le DDD, soit localement au niveau des commissions libertés publiques des collectivités territoriales.

Proposition 8 : Publication annuelle des données en relation avec le travail de la police

La publication devra comporter :

- le nombre d'utilisations de chaque type d'arme équipant les forces de l'ordre, par unités et par département ;
- le nombre de personnes blessées ou tuées dans le cadre d'interventions de police ou de gendarmerie ;
- le nombre de plaintes déposées devant les juridictions pour violences commises par les forces de l'ordre et les suites données à chaque plainte, tant au niveau administratif que judiciaire ;
- le nombre de condamnations et le quantum des peines prononcées dans ces affaires ;
- le nombre et le type de sanctions disciplinaires prises par les autorités de police ou

de gendarmerie pour des faits de violences

- le montant des dommages et intérêts obtenus par les services de police devant les juridictions.

Ces statistiques feraient l'objet d'une présentation annuelle devant le Parlement, suivie d'un débat avec les parlementaires.

Proposition 9 : Mise en place du récépissé de contrôle d'identité

Réforme des dispositions de l'article 78-2 du CPP qui prévoit qu'à peine de nullité de la procédure, serait remis à l'issue de chaque contrôle un document spécifiant le motif du contrôle.

Ce document devra être conçu d'une part de manière à ne pas permettre le fichage des personnes contrôlées, d'autre part, sans risquer de violer les normes sur la protection des données privées ou sensibles édictées et contrôlées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Il pourrait ainsi se constituer de deux volets qui ne comporteraient pas les mêmes informations.

Les informations suivantes figureraient à la fois sur le volet conservé par l'agent et sur celui délivré à la personne contrôlée, par référence, par exemple, aux avis de contravention délivrés dans le cadre du non-respect du confinement :

- le numéro de matricule de l'agent qui a effectué le contrôle ;
- l'heure, la date et le lieu du contrôle, son fondement juridique, ses motifs (pourquoi l'agent a sélectionné cette personne en particulier), et ses suites (aucune, amende, interpellation, avertissement, etc.), des mentions sur d'éventuelles situations plus spécifiques (par exemple le contrôle de personnes en groupe, un incident particulier, etc.) et la pratique éventuelle d'une palpation et sa justification ;

Les informations suivantes apparaîtraient uniquement sur le volet remis à la personne contrôlée :

- son état civil et son adresse ;
- la mention des recours possibles devant l'inspection générale de la police nationale (IGPN), le Défenseur des droits ou les tribunaux

L'article 78-2 du code de procédure pénale serait complété par sept alinéas ainsi rédigés :

- « Les contrôles d'identité réalisés en application du présent article donnent lieu, sous peine de nullité, à l'établissement d'un document mentionnant :
- « 1° Les motifs justifiant le contrôle ainsi que la vérification d'identité ;
- « 2° Le jour et l'heure à partir desquels le contrôle a été effectué ;
- « 3° Le matricule de l'agent ayant procédé au contrôle ;
- « 4° Les observations de la personne ayant fait l'objet du contrôle.
- « Ce document est signé par l'intéressé ; en cas de refus de signer, mention en est faite. Un double est remis à l'intéressé.
- « Un procès-verbal retraçant l'ensemble des contrôles est transmis au procureur de la République selon des modalités déterminées par voie réglementaire. »

Proposition 10 : Techniques d'interpellation et d'immobilisation

Proscrire l'utilisation des techniques dites du « pliage » et du « décubitus ventral ».

Encadrer plus strictement la pratique de clés d'étranglement.

Proposition 11 : Procédures judiciaires

- Joindre systématiquement les plaintes dénonçant un usage illégal ou abusif de la force avec les procédures d'outrage et rébellion déposées concomitamment sur les mêmes faits, avec saisine d'un juge d'instruction ou d'une formation collégiale par CPPV. Lorsqu'une plainte est déposée contre des policiers, concomitante à la plainte de ceux-ci pour rébellion ou outrage, le renvoi serait accordé de droit à l'une ou l'autre partie si l'enquête la concernant n'est pas terminée. Et ce dans le but que les deux plaintes soit jugées en même temps.
- Obliger la communication de vidéos ou d'éléments objectifs autres que les déclarations des policiers, dans les dossiers impliquant des auteurs de fait de violences, outrage ou rébellion à l'encontre des forces de l'ordre, pour entrer en voie de condamnation.
- Saisine automatique de la CIVI en cas de plainte pénale pour violences commises par les forces de l'ordre ou de signalement de violences.
- Obliger le parquet à rendre une décision et permettre l'accès au dossier des plaignants dans les 3 mois qui suivent la plainte ou le signalement.

Fait à Paris le 7 décembre 2020