

Strasbourg, 26 février 2019

CommDH(2019)8

Version originale

Mémoire sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France

Introduction

1. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, a suivi attentivement les événements liés au mouvement dit des « gilets jaunes » en France depuis la mi-novembre 2018. La multiplication des incidents violents, relatée par de très nombreux médias, confirmée par les informations qui lui ont été communiquées par les structures nationales des droits de l'homme et étayée par les témoignages directement reçus par son Bureau, a conduit la Commissaire à entreprendre une mission à Paris le 28 janvier 2019. L'objectif de ce déplacement a consisté à recueillir davantage d'informations sur les circonstances de l'usage de la force par des membres des forces de l'ordre et par certains manifestants, ainsi qu'à évaluer la situation des droits de l'homme dans le contexte des diverses formes de mobilisations liées au mouvement des « gilets jaunes ».
2. Au cours de cette mission, la Commissaire s'est entretenue avec M. Laurent Nunez, Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur. Elle a également rencontré le secrétariat général de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, le Défenseur des droits et son adjointe chargée de la déontologie de la sécurité, ainsi que des représentants d'organisations de défense des droits de l'homme et d'organisations syndicales de policiers et de journalistes, des professionnels du droit et des médias.
3. La Commissaire adresse ses remerciements aux autorités françaises à Strasbourg et à Paris pour l'assistance qu'elles ont apportée à l'organisation, dans de brefs délais, de cette mission et à son déroulement dans de bonnes conditions. Elle remercie également l'ensemble de ses interlocuteurs d'avoir partagé avec elle leurs connaissances et leurs analyses.
4. A l'issue de cette mission, la Commissaire estime nécessaire, dans le cadre du dialogue constructif qu'elle entretient avec les autorités françaises, de soumettre à ces dernières les observations, conclusions et recommandations contenues dans le présent mémoire relatives, d'une part, au maintien de l'ordre dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » et, d'autre part, aux conditions d'exercice de la liberté de réunion pacifique¹.

I. Maintien de l'ordre dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes »

5. Les mobilisations sur la voie publique de personnes se revendiquant du mouvement des « gilets jaunes » ont débuté le 17 novembre 2018 sous la forme de défilés hebdomadaires à Paris et dans de nombreuses villes françaises, mais aussi d'occupations de ronds-points et de blocages de sites tels que des dépôts de carburant ou des plateformes logistiques d'entreprises de la grande distribution. Ces deux dernières formes de mobilisation se sont raréfiées depuis les évacuations auxquelles les forces de l'ordre ont procédé mi-décembre 2018, à la suite du décès de plusieurs personnes percutées accidentellement par des véhicules en marge des barrages de « gilets jaunes »². En revanche, les défilés hebdomadaires se succédaient sans interruption depuis 13 semaines à la date de finalisation de ce mémoire.

¹ Le présent mémoire a été finalisé le 15 février 2019.

² A la date de la finalisation de ce mémoire, 10 personnes avaient perdu la vie accidentellement en marge de barrages.

6. La Commissaire observe que, si les manifestations du 17 novembre 2018 ont été largement pacifiques, des violences ont commencé à émailler les rassemblements dès le deuxième samedi de mobilisation. Les jets de projectiles et feux de barricades auxquels s'est livré un nombre limité de manifestants ont provoqué des dégâts principalement matériels relativement faibles le 24 novembre 2018, mais les violences ont pris une plus grande ampleur à compter du 1^{er} décembre 2018, date notamment marquée par l'incendie de la préfecture de Haute-Loire au Puy-en-Velay et d'importantes dégradations matérielles sur et dans l'Arc de Triomphe à Paris, ainsi que par un nombre important de blessés³, dont une personne âgée de 80 ans touchée à Marseille par des plots de grenade alors qu'elle fermait ses volets et qui décédera le lendemain.
7. Malgré l'annonce par le président de la République, le 10 décembre 2018, de mesures en réponse à un certain nombre des revendications exprimées par les « gilets jaunes » et le lancement d'un grand débat national, les manifestations ont continué et le nombre de blessés n'a cessé d'augmenter, pour atteindre, selon les chiffres du ministère de l'Intérieur datés du 4 février 2019⁴, le niveau de 2 060 personnes blessées parmi les manifestants, dont 69 « urgences absolues », et 1 325 personnes blessées parmi les membres des forces de l'ordre. La Commissaire est extrêmement préoccupée par le degré de violence reflété par ces chiffres, que plusieurs de ses interlocuteurs ont qualifié d'inédits en France au cours de ces cinquante dernières années.
8. La Commissaire condamne fermement le recours à la violence comme modalité d'expression de toute forme de mécontentement ou de désapprobation à l'égard de décisions prises par des institutions démocratiquement désignées opérant dans le respect des principes de la prééminence du droit. Elle souligne également que si un Etat peut se voir autorisé à faire usage de la force afin, notamment, de rétablir l'ordre, un tel usage ne doit intervenir qu'en dernier ressort et dans le strict respect des conditions de nécessité et de proportionnalité, l'obligation première incombant à tout Etat membre du Conseil de l'Europe étant de protéger les personnes sous sa juridiction et leurs droits de l'homme. En outre, la violence ne saurait en aucun cas être utilisée comme un moyen de résoudre une crise sociale et/ou politique.
9. La Commissaire entend analyser les événements liés au mouvement des « gilets jaunes » qui se sont déroulés en France au cours de ces dernières semaines à la lumière de ces principes généraux et des normes pertinentes du droit international des droits de l'homme.
 - a. *Un mouvement présentant des traits particuliers*
10. La Commissaire note que la France cultive une longue tradition de manifestation permettant la libre expression dans l'espace public des revendications et opinions les plus diverses, le plus souvent en opposition aux décisions prises par les pouvoirs exécutif et législatif en place et parfois au soutien de ces dernières.
11. Elle observe également que la doctrine du maintien de l'ordre visant à permettre l'exercice effectif des libertés d'expression et de réunion pacifique tout en préservant l'ordre et la sécurité publics s'est, comme le souligne le Défenseur des droits, « bâtie autour d'un processus de pacification de la gestion des manifestations », reposant sur les principes suivants : i) la mise à distance des manifestants, afin d'éviter le contact physique entre les forces de l'ordre et les manifestants et les violences qui peuvent en découler ; ii) l'organisation et le fonctionnement des unités chargées du maintien de l'ordre suivant des règles hiérarchisées et collectives ; iii) le recours à la force uniquement en cas d'absolue nécessité ; iv) la gradation du recours à la force ; v) la réversibilité du recours à la force⁵. Elle va de pair avec une gestion dite « négociée » du maintien de l'ordre, consistant pour les autorités à engager un dialogue avec les organisateurs d'une manifestation dès sa déclaration afin, en particulier, d'en déterminer le parcours et les modalités de sécurisation.

³ Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur 263 personnes ont été blessées, dont 81 membres des forces de l'ordre, le 1^{er} décembre 2018. 84, dont 30 membres des forces de l'ordre l'avaient été le 24 novembre 2018.

⁴ La date du 4 février correspond aux chiffres les plus récents communiqués par le ministère de l'Intérieur à la Commissaire.

⁵ Défenseur des droits, [Rapport sur le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie](#), Décembre 2017, p. 6 s.

12. Cependant, la Commissaire note que le mouvement des « gilets jaunes » présente des traits particuliers qui semblent rendre difficile la mise en œuvre de cette doctrine⁶. Peu structuré et non hiérarchisé, il s'est principalement organisé sur les réseaux sociaux, où sont régulièrement lancés les appels aux manifestations, lesquelles ne sont, pour la plupart, pas déclarées auprès des autorités, faisant ainsi obstacle à la gestion négociée précédemment évoquée. En outre, le nombre important des manifestations et leur répartition en de nombreux points du territoire suscitent la mobilisation de personnels de force de l'ordre n'appartenant pas seulement aux unités spécialisées dans le maintien de l'ordre⁷, mais aussi à d'autres unités non spécialisées dans ce domaine. Au cours des entretiens menés lors de cette mission, il est apparu que le renfort de ces dernières trouvait également à s'expliquer par la présence, au sein des manifestations, d'un nombre limité d'individus mobiles et violents, souvent qualifiés par les autorités de « casseurs », ainsi que de petits groupes extrémistes recourant également à diverses formes de violence, y compris les uns contre les autres.
13. A cet égard, la Commissaire s'alarme que des propos, inscriptions et agressions à caractère raciste, antisémite ou encore homophobe aient été constatés, certes en nombre limité, au cours ou en marge des mobilisations. Un homme et son compagnon ont, par exemple, [subi](#) une agression homophobe le 17 novembre 2018 à un barrage tenu par des « gilets jaunes » à Bourg-en-Bresse, tandis que des propos racistes auraient été proférés le même jour à l'encontre d'une automobiliste à Cognac. Le 2 février 2019, des propos antisémites auraient, par ailleurs, été [proférés](#) devant la synagogue de Strasbourg lors de la manifestation des gilets jaunes, et des inscriptions antisémites ont été découvertes en divers endroits de Paris au lendemain des manifestations du 9 février, sans que l'implication directe de « gilets jaunes » ait toutefois, à ce stade, été établie par la justice. La Commissaire note aussi que des personnes se revendiquant « judéophobes » auraient été écartées d'une manifestation à Paris le 12 janvier par d'autres manifestants.
14. La Commissaire est également fortement préoccupée par le fait que certains manifestants aient pu s'en prendre physiquement à des journalistes et/ou aux agents de sécurité les accompagnant dans l'exercice de leur mission d'information⁸, par exemple le 12 janvier 2019 à Rouen, où une équipe de la chaîne d'information en continu LCI a été attaquée par des manifestants et son agent de sécurité roué de coups.

b. Moyens mis en œuvre par les forces chargées du maintien de l'ordre

15. Le nombre élevé de blessés met en évidence un usage répété de la force par les autorités, lequel est strictement encadré par des dispositions du code pénal et du code de la sécurité intérieure. En vertu de ces dispositions, l'usage de la force dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre n'est possible que pour dissiper un attroupement susceptible de troubler l'ordre public⁹. Les unités chargées de recourir à la force doivent alors le faire de manière graduée, en faisant d'abord usage de la force physique, possiblement accompagnée d'équipements ne constituant pas des armes à feu¹⁰, avant, si le trouble persiste ou s'aggrave et après une nouvelle sommation, de pouvoir utiliser certaines armes à feu – parmi lesquelles figurent notamment les grenades lacrymogènes instantanées et les grenades à main de désencerclement. Le code de la sécurité intérieure prévoit toutefois que si des violences ou voies de fait sont exercées contre les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement ou si ceux-ci ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent, il peut être fait usage de la force directement, sans sommation, en recourant

⁶ Voir, sur ce point, l'[audition](#) organisée par la Commission des lois de l'Assemblée nationale le 3 décembre 2018, au cours de laquelle le ministre de l'Intérieur a déclaré qu'il faudrait « s'interroger sur la doctrine et la revoir en profondeur ».

⁷ Les unités spécialisées dans le maintien de l'ordre sont les compagnies républicaines de sécurité (CRS) et les escadrons de gendarmerie mobile.

⁸ Dans un [communiqué](#) du 2 Janvier 2019, l'association Reporters sans frontières déplorait ainsi la multiplication des manifestations hostiles aux médias et les violences de la part de policiers et de manifestants à l'encontre des journalistes.

⁹ Ce qui suppose schématiquement i) qu'un attroupement se soit formé ; ii) qu'une autorité habilitée à cet effet ait décidé de la dissipation de l'attroupement ; iii) que des sommations réitérées aient été prononcées en ce sens afin que les individus constituant l'attroupement se dispersent ; iv) que les individus en cause n'aient pas obtempéré et que l'attroupement ne se dissipe pas. Cf. Assemblée Nationale, [Rapport](#) fait au nom de la commission d'enquête 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, mai 2015.

¹⁰ Tels que des bâtons de défense, boucliers, engins lanceurs d'eau, containers lacrymogènes à main et certaines grenades lacrymogènes.

aux armes prévues dans l'hypothèse précédente, ainsi qu'au lanceur de balles de défense de calibre 40 dit « LBD 40 x 46 » avec des projectiles non métalliques.

16. La Commissaire note que, selon des chiffres du ministère de l'Intérieur, 12 122 tirs de lanceur de balle de défense, 1 428 tirs de grenades lacrymogènes instantanées et 4 942 tirs de grenades à main de désencerclement ont été effectués entre le début du mouvement des « gilets jaunes » et le 4 février 2019. Elle s'inquiète du nombre élevé de ces tirs d'armes dites de force intermédiaire alors même que leur cadre d'emploi est restrictif et qu'ils peuvent provoquer de graves blessures. La Commissaire constate que, selon le [décompte](#) effectué par un journaliste indépendant, à la date de la finalisation de ce memorandum, les trois types d'armes de force intermédiaire évoquées ci-dessus étaient en cause dans 253 des 428 signalements effectués auprès de lui par des personnes se disant victimes de violences policières puis documentés et recoupés par ses soins, avec une forte prépondérance du LBD, concerné dans 193 signalements. Ce décompte faisait état de 38 blessures aux membres supérieurs, dont 5 mains arrachées, de 52 blessures aux membres inférieurs, de 3 blessures aux parties génitales et de 189 blessures à la tête, dont 20 éborgnements. Elle observe que des armes de défense intermédiaire, en particulier le LBD, sont mises en causes par de nombreuses victimes de ces blessures à la tête, alors même que les tirs de LBD doivent, selon les instructions rappelées par le Directeur général de la police nationale le 16 janvier 2019, être « ciblés », le tireur ne devant « viser exclusivement que le torse et les membres supérieurs ou inférieurs »¹¹.
17. La Commissaire déplore un manque de clarté quant aux données relatives aux personnes blessées. En effet, il en existe de plusieurs types, qui sont compilées et publiées par des acteurs différents – ministère de l'Intérieur et journalistes principalement –, selon des critères qui ne sont pas communs, et qui ne fournissent pas le même degré de détail, même si elles ne sont pas nécessairement contradictoires.
18. Au cours de sa mission, la Commissaire a pu constater, en particulier, que l'usage du lanceur de balles de défense dans le contexte des manifestations était contesté par la plupart de ses interlocuteurs mettant en avant son inadaptation aux opérations de maintien de l'ordre et sa dangerosité dans un tel contexte. Dans son [rapport](#) de décembre 2017 sur le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie, le Défenseur des droits avait recommandé la réalisation d'une étude pluridisciplinaire sur l'usage des armes de force intermédiaire et recommandé de retirer les lanceurs de balles de défense de la dotation des forces chargées de l'ordre public. La Commissaire note que le Défenseur des droits a réitéré sa recommandation de retrait du LBD en janvier 2019 et que de nombreux professionnels de santé la soutiennent en raison des dommages parfois irréversibles pouvant être causés par des tirs de LBD, le neurochirurgien et chef de service au Centre hospitalo-universitaire de Besançon, Laurent Thines, évoquant même la « dangerosité extrême » de ces armes, présentant selon lui « les caractéristiques d'armes de guerre »¹².
19. La Commissaire observe également que, si des recours intentés afin d'obtenir la suspension de l'usage du LBD ont été [rejetés](#) par le Conseil d'Etat statuant en référé le 1^{er} février 2019, leur analyse au fond reste pendante, tandis que de nouveaux recours en annulation contre les décisions par lesquelles le ministre de l'Intérieur et les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales ont refusé de suspendre l'usage du LBD 40 lors des manifestations ont été introduits devant le Conseil d'Etat le 6 février 2019 par la Ligue des droits de l'homme¹³. La Commissaire note, en outre, qu'une requête alléguant de violation des articles 3 (interdiction de la torture), et 2 (droit à la vie) de la Convention européenne des droits de l'homme a été déposée devant la Cour européenne des droits de l'homme. Elle rappelle que la [décision](#) du 18 décembre 2018 par laquelle cette même Cour a [rejeté](#) la demande d'application d'une mesure provisoire concernant l'usage par les forces de l'ordre de lanceurs de balles de défense et de liquides incapacitants formulée à l'appui de cette requête ne présage nullement de ses décisions ultérieures sur la recevabilité ou sur le fond de l'affaire en question.

¹¹ Selon les termes du Directeur général de la police nationale, Eric Morvan, cités par l'AFP dans une dépêche du 16 janvier 2019.

¹² [Pétition](#) « pour un Moratoire sur l'utilisation des armes sub-létales », signée par plus de 155 000 personnes à la date de finalisation de ce memorandum. Cf. également le [communiqué](#) de presse de l'ONG *Physicians for Human Rights*, daté du 6 février 2019.

¹³ La Ligue des droits de l'homme a également déposé une question prioritaire de constitutionnalité à l'appui de ce recours en annulation mettant en avant l'insuffisance et l'inadéquation de l'encadrement légal du recours, par les forces de l'ordre, à des armes telles que le LBD 40x46 lors de manifestations.

20. La Commissaire a pris connaissance des instructions du 16 janvier 2019 par lesquelles le Directeur général de la police nationale a rappelé que les tirs de LBD doivent être « proportionnés et ciblés », ainsi que de la décision du ministre de l'Intérieur en date du 23 janvier 2019 d'équiper de caméras-piétons les forces de l'ordre dotées du LBD. Elle note toutefois que la caméra doit être déclenchée avant l'action par le tireur ou un membre des forces de l'ordre situé à ses côtés, ce qui rend son usage difficile et aléatoire dans un contexte caractérisé par l'urgence et suscite par conséquent des doutes quant à son efficacité, y compris dans les rangs des personnels chargés du maintien de l'ordre. La Commissaire a pu percevoir que ceux-ci sont partagés quant à l'usage du LBD dans le cadre des manifestations, les unités de la police nationale et plus encore de la gendarmerie spécialisées dans le maintien de l'ordre semblant moins enclines à les utiliser dans ce contexte que les unités, telles que les brigades anti-criminalité ou de répression du banditisme et les détachements d'action rapide, qui sont fréquemment mobilisés en renfort des premières et sont moins familières des méthodes de maintien de l'ordre lors de manifestations que de celles de répression de la criminalité organisée et/ou des violences urbaines.
21. Enfin la Commissaire s'inquiète des allégations de violences policières visant des journalistes qui ont été portées à sa connaissance par des organisations professionnelles de [journalistes](#) et de défense des [droits de l'homme](#) et auxquelles font écho celles de trois photographes [disant](#) avoir été « délibérément » visés par la police à Toulouse lors de la manifestation du 9 février 2019.

c. Réponses administratives et judiciaires aux violences

22. La Commissaire note que le droit français prévoit plusieurs types de réponses aux violences précédemment évoquées. Celles commises par des manifestants contre des biens ou des personnes peuvent être poursuivies en vertu du code pénal, qui prohibe notamment les violences sur personnes dépositaires de l'autorité publique, dégradations de biens publics, groupements en vue de commettre des violences, violence avec arme par destination, port d'arme. Selon les informations datées du 4 février 2019 fournies par les autorités à la Commissaire, 3 441 poursuites pénales avaient été engagées.
23. La Commissaire observe avec inquiétude le recours très fréquent dans ces affaires à la procédure de comparution immédiate permettant au procureur de traduire le prévenu sur-le-champ devant le tribunal à l'issue de sa garde à vue. Le code de procédure pénale prévoit qu'une telle procédure puisse être utilisée pour des délits punis d'au moins deux ans d'emprisonnement, abaissés à six mois en cas de flagrant délit, lorsqu'il apparaît au procureur que les charges réunies sont suffisantes et que l'affaire est en l'état d'être jugée. A la date du 4 février 2019, 1 290 manifestants avaient été jugés en comparution immédiate, 313 d'entre eux ayant fait l'objet d'un mandat de dépôt à l'audience. La Commissaire note que parmi les personnes jugées en comparution immédiate figurent des primo-délinquants peu familiers du fonctionnement de la justice et s'inquiète que des audiences de comparution immédiate puissent être tenues nuitamment, alors que les prévenus, déjà éprouvés par la garde à vue, ainsi que les magistrats et les avocats sont dans un état de fatigue avancé.
24. S'agissant des personnes s'estimant victimes de violences commises par des membres des forces de l'ordre, elles peuvent déposer plainte dans un bureau de police ou une gendarmerie, ou directement auprès du procureur de la République, lequel pourra, le cas échéant, saisir l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) ou à l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) afin qu'elles enquêtent sur ces allégations. Ces deux corps d'inspection peuvent également recevoir des signalements de témoins ou de victimes de violences commises par des membres des forces de l'ordre. Enfin les témoins ou de victimes de violences commises par des membres des forces de l'ordre peuvent saisir le Défenseur des droits.
25. La Commissaire constate que les chiffres du ministère de l'Intérieur datés du 4 février 2019 faisaient état de 131 enquêtes ouvertes et confiées à l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) pour des suspicions de violences policières. A la date de finalisation de ce mémorandum, le Défenseur des droits avait, pour sa part, enregistré 62 saisines liées au mouvement des gilets jaunes contenant notamment des allégations de manquements à la déontologie de la sécurité tels que des violences, usages problématiques de LBD ou d'autres types d'armes, ou encore entraves à la prise de vue.

d. Conclusions et recommandations

26. La Commissaire rappelle que les membres des forces de l'ordre ont, en tant que dépositaires de l'autorité publique, une responsabilité particulière et que leur tâche première consiste à protéger les citoyens et leurs droits de l'homme. Or, le nombre et la gravité des blessures infligées aux

manifestants mettent en question la compatibilité des méthodes employées dans les opérations de maintien de l'ordre avec le respect de ces droits, notamment celui de pas subir de violences et de traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

27. A cet égard, la Commissaire encourage les autorités à publier des données chiffrées précisant la qualité des personnes blessées (manifestant, passant, membre des forces de l'ordre, etc.), ainsi que la gravité, la localisation des blessures et leur cause lorsque celle-ci est connue.
28. La Commissaire est extrêmement préoccupée par le nombre d'allégations sérieuses, concordantes et crédibles de violences policières ayant entraîné des mutilations et de graves blessures, notamment à la tête. Elle considère que les blessures à la tête occasionnées par des tirs de LBD révèlent un usage disproportionné de la force, ainsi que l'inadaptation de ce type d'arme au contexte d'opérations de maintien de l'ordre.
29. Notant avec intérêt que le [ministre de l'Intérieur](#) estime nécessaire de revoir la doctrine d'emploi des armes de force intermédiaire, elle encourage les autorités à se livrer au plus vite à cette révision de manière à rendre plus claires les dispositions régissant l'usage proportionné de la force par les membres des forces de l'ordre lors des manifestations. Pour ce faire, elle invite les autorités à se fonder sur une évaluation approfondie de la dangerosité de toutes ces armes et à s'appuyer sur les [lignes directrices](#) du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique et les [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, ainsi que les travaux du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants¹⁴ et du Défenseur des droits dans ce domaine. Dans l'attente de cette révision, la Commissaire recommande aux autorités de suspendre l'usage du LBD dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre.
30. La Commissaire rappelle également que les autorités doivent garantir la sécurité des journalistes dans le cadre des manifestations afin de leur permettre d'exercer pleinement leur mission et souligne à cet égard que la Cour européenne des droits de l'homme a [jugé](#) que des violences commises à l'encontre de journalistes, notamment par des agents de l'Etat, peuvent constituer, outre de possibles violations des articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, des entraves à l'exercice du droit de recevoir et de diffuser des informations garanti par l'article 10 du même traité.
31. La Commissaire est particulièrement attachée à ce que les Etats membres du Conseil de l'Europe n'admettent aucune impunité en matière de violences policières, afin que tous les manquements à la déontologie et à la loi pénale soient sanctionnés, que la confiance et la coopération entre la population et les forces de l'ordre soient renforcées et que justice soit rendue aux victimes. Rappelant que, de [jurisprudence](#) constante, la Cour européenne des droits de l'homme exige que toute allégation d'abus policier fasse l'objet d'une enquête effective afin que les responsables soient identifiés et punis¹⁵, la Commissaire invite les autorités à veiller à ce que toutes les personnes se prétendant victimes de tels abus puissent non seulement les signaler à l'IGPN, l'IGGN et au Défenseur des droits, mais aussi saisir la justice d'une plainte et demander réparation.
32. La Commissaire est pleinement consciente du fait que les opérations de maintien de l'ordre sont particulièrement complexes et que les représentants de la force publique mobilisés pour les mener à bien interviennent dans un contexte de grande tension et de fatigue, alors que le mouvement des « gilets jaunes » dure depuis désormais près de trois mois. Elle condamne fermement les violences commises à l'encontre des membres des forces de l'ordre, déplore le nombre important de blessés dans leurs rangs et suivra avec attention les suites pénales données à ces violences.
33. La Commissaire considère, en outre, que le respect des droits économiques et sociaux des membres des forces de l'ordre est un facteur important de diminution du risque d'abus et d'usage excessif de la force. Il est donc primordial de leur assurer, notamment, un salaire et des temps de repos et de récupération suffisants, ainsi qu'un soutien psychologique approprié. Elle rappelle aussi l'importance

¹⁴ Dans son [rapport](#) faisant suite à sa visite en Espagne de 2011, le Comité estimait que les critères d'utilisation de lanceurs de projectiles par des membres des forces de l'ordre devraient au minimum correspondre à ceux présidant à l'utilisation des armes à feu et que l'utilisation de ces armes doit être minutieusement encadré et contrôlé. Le Comité recommandait en outre que toute personne ayant fait l'objet d'un tir de ce type d'arme soit consécutivement examinée par un médecin.

¹⁵ En vertu de cette jurisprudence et des lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, l'effectivité d'une enquête implique que celle-ci soit approfondie, impartiale et indépendante, prompte et permettre un droit de regard suffisant de l'opinion publique. Une telle enquête doit, en outre, permettre la participation des victimes à la procédure.

de leur fournir une solide formation aux droits de l'homme tout au long de leur carrière, ainsi que le recommande le [Code européen d'éthique de la police](#). S'agissant des opérations de maintien de l'ordre, elle invite les autorités à privilégier le recours aux unités spécialisées dans ce type d'opérations et à s'assurer que si, de manière exceptionnelle, d'autres représentants de la force publique sont mobilisés, tous aient bénéficié d'une formation au maintien de l'ordre récemment actualisée. Elle appelle aussi les autorités à fournir à tous les personnels engagés dans les opérations de maintien de l'ordre l'équipement nécessaire pour se protéger et être identifiable.

34. Prévenir les abus implique également d'éviter, autant que possible, de placer les forces de l'ordre dans des situations de tension extrême, notamment par le développement de méthodes dites de « désescalade », qui visent à faire du dialogue et de la communication des principes stratégiques du maintien de l'ordre. Elle encourage les autorités à s'inspirer des travaux menés dans ce domaine par les forces de l'ordre d'autres Etats européens, notamment dans le cadre du projet [GODIAC](#), et des recommandations formulées à cet égard dans le [rapport](#) conjoint des Rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, d'une part, et sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, d'autre part. Mener cette réflexion apparaît d'autant plus nécessaire que les relations entre la police et la population risquent de ressortir fortement et durablement dégradées de cet épisode marqué par la violence.
35. La Commissaire estime, par ailleurs, que la réponse policière ne saurait, en aucune circonstance, constituer l'unique réponse à un mouvement social. Elle note qu'un grand débat national est engagé et forme le souhait que les fils du dialogue soient renoués et que d'autres formes de réponse soient apportées à ce mouvement et permettent d'apaiser les tensions y relatives qui traversent la société française.
36. Enfin, rappelant que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé à plusieurs reprises que si l'article 6 de la Convention prescrit la célérité des procédures judiciaires, il consacre aussi le principe, plus général, d'une bonne administration de la justice pouvant justifier des choix procéduraux moins rapides mais plus justes¹⁶, la Commissaire invite les autorités chargées des poursuites à l'encontre de personnes dans le cadre des manifestations de « gilets jaunes » à faire preuve de prudence et de retenue en matière de recours à la procédure de comparution immédiate. Afin de respecter ce même principe de bonne administration de la justice, elle recommande également de ne pas tenir d'audiences de comparution immédiate nocturnes.

II. Conditions d'exercice de la liberté de réunion pacifique

a. Exercice de la liberté de réunion pacifique dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes »

37. Le code de la sécurité intérieure prévoit dans ses articles L211-1 et suivants que tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable faite en mairie ou en préfecture, ou, s'agissant de Paris, auprès de la préfecture de police. Cette déclaration doit être faite au moins trois jours francs avant la date de la manifestation et fournir un certain nombre d'informations, notamment les coordonnées des personnes en charge de l'organisation de la manifestation, ainsi que l'objet, le lieu, la date, les horaires et l'itinéraire de cette manifestation. Ces informations visent notamment à permettre la gestion dite « négociée » du maintien de l'ordre évoquée dans la section précédente du présent memorandum, en engageant un dialogue entre les autorités et les organisateurs d'une manifestation sur les modalités de sa sécurisation. Le code de la sécurité intérieure dispose également que le maire ou le préfet peuvent interdire une manifestation lorsque celle-ci est de nature à troubler l'ordre public. En vertu de l'article 431-9 du code pénal, l'organisation d'une manifestation en dépit de son interdiction, ainsi que l'organisation d'une manifestation sur la voie publique sans déclaration sont punis par des peines pouvant aller jusqu'à six mois d'emprisonnement et 7 500 € d'amende.
38. Ainsi que la Commissaire l'a déjà souligné¹⁷, selon les informations qu'elle a pu recueillir, un grand nombre de manifestations organisées dans le cadre du mouvement des « gilets jaunes » n'a pas fait l'objet de déclaration, tandis que d'autres ont été interdites dans certaines villes ou dans certains quartiers. Elle constate que beaucoup des manifestations qui se sont tenues en dépit de telles

¹⁶ Voir, notamment l'arrêt [Intiba c. Turquie](#) du 24 mai 2005, § 54.

¹⁷ Cf. *supra*, § 12.

interdictions ont donné lieu à des heurts entre certains manifestants et les forces de l'ordre. La Commissaire note qu'un mois de prison avec sursis et 500€ d'amende ont été requis le 15 février 2019 par le vice-procureur de la République de Paris contre l'une des figures du mouvement des « gilets jaunes », qui comparait pour avoir, le 22 décembre 2018 et le 2 janvier 2019, « organisé une manifestation sur la voie publique sans déclaration ». Elle ne dispose, en revanche, pas d'informations sur des poursuites qui pourraient avoir été engagées contre d'autres organisateurs de manifestations interdites ou non déclarées fondées sur l'article 431-9 du code pénal précité. Elle constate d'ailleurs que ces infractions ne sont pas mentionnées dans la liste des « qualifications pénales susceptibles d'être retenues » contenue dans la [circulaire](#) de la ministre de Justice relative au traitement judiciaire des infractions commises en lien avec le mouvement de contestation dit « des gilets jaunes » datée du 22 novembre 2018.

39. Au cours de sa mission, l'attention de la Commissaire a, en revanche, été attirée sur d'autres infractions visées par ladite circulaire, en particulier le délit de participation à un groupement en vue de la préparation de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens, réprimé à l'article 222-14-2 du code pénal. Combinée à l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, qui permet aux procureurs de la République de délivrer des réquisitions aux fins de contrôle d'identité, de visite de véhicules, d'inspection visuelle et de fouille de bagages, utiles à la recherche et à la poursuite d'un certain nombre d'infractions, cette disposition a conduit à l'interpellation et au placement en garde à vue de nombreuses personnes, parfois contrôlées dans une gare ou sur une aire d'autoroute à plusieurs dizaines de kilomètres d'une ville où se tenait une manifestation, en raison de la détention d'objets tels qu'un gilet jaune, un outil, ou encore un masque de plongée. Selon plusieurs professionnels du droit avec laquelle la Commissaire a pu s'entretenir, seule une minorité de ces gardes à vue a débouché sur des poursuites pénales, ce qui les conduit à se demander si l'objectif ainsi poursuivi n'est pas davantage d'empêcher la participation à une manifestation que de réprimer la commission d'une infraction, tandis que d'éminents membres du barreau et défenseurs des droits de l'homme ont publiquement qualifié de tels cas « [d']arrestations préventives¹⁸ ».

b. Proposition de loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations

40. Au cours de sa mission, la Commissaire a été alertée par nombre de ses interlocuteurs sur la proposition de loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, qui a fait l'objet d'un vote en première lecture dans les deux assemblées et sera prochainement débattue au Sénat en deuxième lecture. Initialement déposée par un sénateur, cette proposition de loi avait déjà fait l'objet d'un vote à l'issue d'une première lecture au Sénat en octobre 2018, avant que le Premier Ministre n'annonce, le 7 janvier 2019, sa volonté de prendre des mesures, par le biais d'amendements à cette proposition de loi, afin de « sanctionner ceux qui ne respectent pas les règles » lors des manifestations. L'objectif affiché par le gouvernement à travers ces amendements est de protéger la liberté de réunion pacifique contre des auteurs de troubles, qualifiés de « casseurs » par le ministre de l'Intérieur, mettant en péril l'exercice de cette liberté. Si elle ne peut que souscrire à un tel objectif, la Commissaire constate que certaines dispositions de ce texte risquent toutefois de porter atteinte à la liberté de réunion.
41. Parmi les mesures prévues par ce texte figurait, au moment de rédiger ce mémorandum, le pouvoir donné aux préfets, c'est-à-dire des autorités administratives, d'interdire à une personne constituant « une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public », de participer à une manifestation. Cette interdiction doit être motivée par des violences qui auraient été commises à l'occasion de manifestations antérieures par la personne visée par cette interdiction. Celle-ci peut être étendue à tout le territoire, pour une durée d'un mois au plus, « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que la personne [visée par la mesure] est susceptible de participer à toute autre manifestation concomitante ou à une succession de manifestations ». La Commissaire note que le code de la sécurité intérieure contient déjà une autre forme d'interdiction de manifester pouvant être infligée, non pas par une autorité administrative, mais par un juge, comme peine complémentaire à des personnes s'étant rendues coupables d'infraction de violences, destructions, dégradations et détériorations.
42. La Commissaire note que cette disposition suscite de très fortes inquiétudes chez les professionnels du droit et de la défense des droits de l'homme. Un groupe d'experts des droits de l'homme des

¹⁸ Notamment Me Henri [Leclerc](#), président d'honneur de la Ligue des droits de l'homme, le 10 décembre 2018.

Nations Unies¹⁹ a ainsi déclaré dans un [communiqué](#) du 14 février 2019 que cette interdiction administrative de manifester compte parmi les mesures de ce texte qui constituent de « sévères restrictions à la liberté de manifester » et pourraient être appliquées « de manière arbitraire et conduire à des dérives extrêmement graves ». Le Défenseur des droits a, pour sa part, déploré que cette disposition confère à l'autorité administrative le pouvoir « d'écarter des personnes de l'exercice de la liberté de manifester pourtant constitutionnellement reconnue sans le contrôle préalable d'un juge et d'une procédure entourée de garanties, notamment le respect du principe du contradictoire²⁰ ». D'autres craignent que des personnes puissent être visées par une interdiction administrative de manifester en raison de simples soupçons ou d'éléments dépourvus d'objectivité, lesquels seraient difficiles à contrer dans le cadre du recours en référé-liberté prévu par la proposition de loi pour contester une telle interdiction.

43. Une série d'autres mesures prévoit le durcissement de la répression de certains actes déjà prohibés par la loi pénale. Tel est le cas de la disposition visant à ériger en délit la dissimulation volontaire « sans motif légitime » de tout ou partie du visage au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation. La Commissaire observe que le code pénal contient déjà une contravention punissant les mêmes faits d'une amende de 1 500€. Outre l'aggravation de la peine, portée à 15 000€ d'amende et un an d'emprisonnement, cette requalification en délit permettra le placement en garde à vue des personnes visées par cette disposition. Au cours de ses entretiens, la Commissaire a pu constater que de nombreux professionnels du droit et de la défense des droits de l'homme craignent que cette disposition ne puisse être utilisée pour empêcher des personnes d'exercer leur droit de manifester en les privant de liberté sans même qu'elles aient commis le moindre acte de violence. La condition d'absence de motif légitime ne leur semble pas constituer une protection suffisante contre d'éventuels abus qui pourraient consister, par exemple, à interpellé aux abords d'une manifestation une personne dont le visage serait partiellement recouvert d'une écharpe au motif que cet accessoire viserait à faire échec à une identification alors qu'il pourrait tout aussi bien n'être destiné qu'à protéger du froid.
44. L'aggravation des peines prévue par la proposition de loi s'applique également au délit d'organisation d'une manifestation sur la voie publique sans déclaration, en ajoutant aux peines de six mois d'emprisonnement et 7 500 € d'amende, que le juge pénal peut déjà prononcer en vertu de l'article 431-9 du code pénal précité²¹, une peine complémentaire d'interdiction de manifestation.

c. Conclusions et recommandations

45. La Commissaire rappelle que la liberté de réunion pacifique est garantie par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 21 du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques. Entretien un lien étroit avec la liberté d'expression, elle constitue un élément essentiel de la vie politique et sociale d'une démocratie dont la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'essence réside dans sa capacité à résoudre les problèmes par le débat public²².
46. La Commissaire partage le souci des autorités françaises de prévenir les violences qui contribuent à entraver l'exercice des libertés de réunion pacifique et d'expression. Elle souligne toutefois que la Convention européenne des droits de l'homme ne permet d'apporter des restrictions à la liberté de réunion pacifique que si celles-ci sont prévues par la loi, poursuivent un but légitime, tel que le maintien de l'ordre public, et sont nécessaires dans une société démocratique. La jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme invite les Etats membres à la mesure en matière de restrictions, précisant qu'il « va sans dire que toute manifestation dans un lieu public est susceptible de causer un certain désordre pour le déroulement de la vie quotidienne et de susciter des réactions hostiles²³ ». La Commissaire souligne en outre que la Cour a jugé à plusieurs reprises qu'un individu « ne cesse pas de jouir du droit à la liberté de réunion pacifique en raison d'actes de violence sporadiques ou d'autres actes répréhensibles commis par d'autres personnes au cours de

¹⁹ Ce groupe d'experts comprend Seong-Phil Hong, Président-Rapporteur du Groupe de travail sur la détention arbitraire, Michel Forst, Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, et Clément Nyaletsossi Voule, Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association.

²⁰ Défenseur des droits, Avis n° 19-02, 18 janvier 2019.

²¹ Cf. *supra*, § 37.

²² Cour EDH, [Stankov et autres c. Bulgarie](#), 2 octobre 2001.

²³ Cour EDH, [Oya Atam c. Turquie](#), 5 décembre 2006.

la manifestation, dès lors que les intentions ou le comportement de cette personne demeurent pacifiques²⁴ ».

47. La Commissaire s'inquiète des interpellations et placements en garde à vue de personnes souhaitant se rendre à une manifestation sans qu'aucune infraction ne soit finalement caractérisée et ni aucune poursuite engagée à l'issue de ces gardes à vue. Elle estime que de telles pratiques constituent de graves ingérences dans l'exercice des libertés d'aller et venir, de réunion et d'expression, qui sont garanties par la Convention européenne des droits de l'homme et dont la Cour contrôle le respect en s'assurant, en particulier, que toute restriction qui leur est apportée soit strictement nécessaire. Elle invite donc les autorités à respecter scrupuleusement cette exigence et à ne pas utiliser ces procédures comme des outils préventifs de maintien de l'ordre.
48. S'agissant de la proposition de loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, la Commissaire s'inquiète de l'effet dissuasif que l'ensemble des mesures qu'elle contient, à la date de finalisation de ce mémorandum, peut avoir sur l'exercice du droit à la liberté de réunion. Elle souligne que l'introduction d'une interdiction administrative de manifester constituerait une grave ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de réunion, alors même qu'une interdiction de manifester est déjà prévue par le code de la sécurité intérieure en tant que peine complémentaire pouvant être infligée par l'autorité judiciaire. Elle estime par suite ni utile, ni opportun de confier un tel pouvoir, défini en des termes insuffisamment précis, à l'autorité administrative, sans même qu'un contrôle préalable du juge judiciaire ne soit exercé. De manière générale, la Commissaire invite le législateur à se garder d'introduire dans le droit commun de mesures inspirées de l'état d'urgence, dont les menaces qu'il fait peser sur l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales avaient mises en lumière par son prédécesseur²⁵.
49. La Commissaire invite, en outre, le législateur à renoncer à ériger en délit la dissimulation volontaire « sans motif légitime » de tout ou partie du visage au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation. Elle comprend et partage le souhait des autorités de permettre l'identification des auteurs de violences, quels qu'ils soient, mais elle estime que l'aggravation des sanctions encourues n'est pas de nature à faciliter cette identification et risque de provoquer des atteintes disproportionnées à la liberté de réunion pacifique, ainsi qu'aux libertés d'aller et venir et d'expression.
50. Par ailleurs, la Commissaire estime que le défaut de déclaration d'une manifestation n'est pas suffisant en soi pour justifier une atteinte au droit à la liberté de réunion des manifestants et ne devrait pas être sanctionné par une interdiction de manifester. Par conséquent, la Commissaire invite le législateur à renoncer à étendre le champ d'application de la peine complémentaire d'interdiction de manifester au délit de non-déclaration de manifestation. Elle encourage également les autorités à explorer la possibilité d'alléger les formalités de déclaration de manifestation en s'inspirant des recommandations formulées à cet égard dans le [rapport](#) conjoint des Rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, d'une part, et sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, d'autre part, concernant la bonne gestion des rassemblements²⁶ et dans le respect des principes relatifs aux régimes de déclaration préalable de manifestations énoncés dans les [lignes directrices](#) du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique.
51. Enfin, la Commissaire constate avec satisfaction que l'Assemblée nationale a rejeté la disposition visant à permettre aux préfets de décider de fouilles et palpations dans le périmètre et aux abords d'une manifestation qui, comme l'indiquait le Défenseur des droits dans son avis du 18 janvier 2019, renforcerait de manière disproportionnée les pouvoirs de l'autorité administrative et les moyens de contrainte à disposition des forces de sécurité. Elle invite le gouvernement et les sénateurs à ne pas réintroduire cette disposition lors de la deuxième lecture.

²⁴ Cour EDH, *Frumkin c. Russie*, 5 janvier 2016.

²⁵ Nils Muižnieks, « Luttons contre le terrorisme dans le respect du droit », [tribune](#) publiée dans Le Monde le 2 février 2016.

²⁶ Parmi lesquelles un délai de notification de quarante-huit heures et la possibilité de procéder à une notification en ligne.