

RÉPONSE DE LA FRANCE AU MÉMORANDUM DE LA COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE FAISANT SUITE À SA VISITE EN FRANCE DU 21 JANVIER 2019

I. INTRODUCTION

La France remercie la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour son mémorandum et les recommandations qu'il contient, dont elle a pris connaissance avec le plus grand intérêt. La France veille à coopérer pleinement avec la Commissaire aux droits de l'homme et à l'accueillir sur son territoire dans un esprit de totale transparence.

La France attache une importance toute particulière à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La France a une tradition de liberté d'expression et de manifestation, qui sont garanties par la Constitution de 1958 comme par la Convention européenne des droits de l'homme. Le droit de manifester est par ailleurs reconnue dans la jurisprudence. En France, le droit de manifester s'accompagne de l'obligation de déclaration préalable de toute manifestation sur la voie publique, qui permet d'assurer la sécurité des manifestants.

Les récentes manifestations mentionnées dans le mémorandum de la Commissaire ont été encadrées par un dispositif de sécurité visant à assurer la sécurité des manifestants conformément à ce qui est prévu par la loi. Les conditions d'intervention des forces de l'ordre ont été particulièrement difficiles. Ces manifestations ont été marquées par des violences graves commises par certains manifestants, à l'encontre des forces de l'ordre, des journalistes présents ou d'autres personnes.

L'usage de la force par les forces de l'ordre est strictement encadré par le droit français. Le gouvernement français veille à ce que cet usage soit maîtrisé, proportionné et contrôlé, comme le prévoit la loi, et conformément aux engagements internationaux pris par la France. Toute personne qui s'estime victime d'une violence injustifiée peut le signaler et déposer plainte. Plusieurs plaintes ont été déposées à la suite des manifestations récentes, les enquêtes sont actuellement en cours, et c'est désormais à la justice d'établir les faits.

La proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations a pour objectif de garantir à tous ceux qui souhaitent manifester pacifiquement de pouvoir le faire dans des conditions normales, en luttant plus efficacement contre ceux qui se mêlent aux manifestations uniquement pour commettre des actes de violences. Initialement proposé par des parlementaires, le texte a été retravaillé par le gouvernement afin d'en renforcer la solidité et la sécurité juridique. La proposition de loi a été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale et doit retourner au Sénat à partir du 12 mars pour une deuxième lecture.

La France souhaite apporter les éclairages et les compléments suivants aux remarques formulées par la Commissaire dans son mémorandum.

II. OBSERVATIONS SUR LE MEMORANDUM

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

- ***Paragraphe 13 relatif aux propos et agressions à caractère raciste, antisémite et homophobe constatés en marge des mobilisations***

Les allégations mentionnées dans ce paragraphe font l'objet d'enquêtes de police systématiques dès lors qu'un dépôt de plainte a eu lieu. S'agissant de l'agression du 17 novembre 2018 à Bourg-en-Bresse, les victimes ont déposé plainte le 19 novembre et n'ont pas état d'aucune insulte homophobe ; l'enquête est en cours et à ce jour aucun mis en cause n'a pu être identifié. S'agissant des propos racistes proférés à l'encontre d'une automobiliste le 17 novembre 2018 à Cognac, la victime, originaire de la Martinique, a déposé plainte pour injures à caractère raciste ; à ce jour, les auteurs de cette infraction n'ont pu être identifiés.

- ***Paragraphe 16 relatif à l'usage par les forces de l'ordre d'armes dites de force intermédiaire :***

La source mentionnée dans ce paragraphe, qualifiée de « décompte effectué par un journaliste indépendant », n'est pas identifiée. En conséquence, la rigueur de la méthodologie, ainsi que les chiffres avancés par cette source ne peuvent être tenus pour établis.

- ***Paragraphe 19 relatif aux recours intentés afin d'obtenir la suspension de l'usage du lanceur de balles de défense :***

Il est erroné de dire que « l'analyse au fond [de ces recours] reste pendante. En effet, lors d'un référé liberté, le requérant n'est pas tenu de déposer une requête au fond et, en l'espèce, aucun des requérants n'a assorti sa requête en référé d'un recours au fond.

- ***Paragraphe 21 relatif aux allégations de violences policières visant des journalistes :***

S'agissant des trois photographes, travaillant pour Libération, ayant porté plainte le 11 février pour des faits survenus lors d'une manifestation du 9 février à Toulouse, il convient de préciser que les photographes étaient mêlés à des manifestants hostiles aux forces de l'ordre et se trouvaient dans l'axe de refoulement des manifestants lorsque, après les sommations d'usage, des moyens lacrymogènes ont été utilisés à des fins de dispersion. Les photographes auraient alors été touchés par des projectiles, dont l'origine reste à déterminer. L'enquête est en cours, notamment au travers de l'exploitation des caméras de vidéosurveillance.

- ***Paragraphes 23 et 36 relatifs au recours aux comparutions immédiates :***

Comme indiqué dans le mémorandum, à la date du 4 février 2019, 1290 personnes ont été poursuivies en comparution immédiate. Cela représente 26 % de l'ensemble des réponses pénales (poursuites et mesures alternatives aux poursuites) données aux auteurs de faits délictueux commis en marge du mouvement de contestation.

Les chiffres de comparution immédiate donnent la mesure du degré de violences et de dégradations particulièrement important, d'ailleurs relevé par la Commissaire aux paragraphes 6 à 8 du mémorandum. Dans ce contexte exceptionnel, comme les images en témoignent, la gravité des troubles à l'ordre public a nécessité des réponses judiciaires rapides.

Le recours à la comparution immédiate concerne des faits ayant gravement troublé l'ordre public, qu'ils soient commis par des personnes récidivistes ou primo-délinquantes. Dans ce cadre, le prévenu peut solliciter un renvoi de l'audience qui lui est accordé de droit. Il est systématiquement assisté d'un avocat. Dans l'attente de l'audience, le tribunal peut décider de remettre la personne en liberté, de la placer sous contrôle judiciaire et de la placer en détention provisoire. S'agissant des mandats de dépôt, ils sont prononcés par des juridictions indépendantes après un débat contradictoire respectueux des droits des parties.

- **Paragraphe 26 relatif aux méthodes employées dans les opérations de maintien de l'ordre**

Il convient de préciser que les personnes appartenant aux forces de l'ordre ont subi des violences.

- ***Paragraphe 28 relatif aux allégations de violences policières ayant entraîné des blessures graves***

Le Conseil d'Etat a estimé que les armes de type LBD étaient pleinement adaptées aux situations dans lesquelles elles ont été employées (CE ordonnances n° 427386, 427390 et 427418 du 1er février 2019) : « les très nombreuses manifestations qui se sont répétées semaine après semaine depuis le mois de novembre 2018 sur l'ensemble du territoire national, sans que des parcours soient toujours clairement déclarés ou respectés, ont été très fréquemment l'occasion de violences volontaires, de voies de fait, d'atteintes aux biens et de destructions. L'impossibilité d'exclure la reproduction de tels incidents au cours des prochaines manifestations rend nécessaire de permettre aux forces de l'ordre de recourir à ces armes, qui demeurent particulièrement appropriées pour faire face à ce type de situations, sous réserve du strict respect des conditions d'usage s'imposant à leur utilisation, qu'il appartient tant aux autorités nationales qu'aux responsables d'unités de rappeler ».

Seules les enquêtes de l'IGPN ou les enquêtes pénales peuvent établir un usage disproportionné de la force.

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

- ***Paragraphes 39 et 47 relatifs à l'exercice de la liberté de réunion pacifique dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes »***

Au regard des troubles survenus à l'occasion des premiers mouvements dits de « gilets jaunes », les procureurs de la République ont utilisé les outils juridiques mis à leur disposition afin de prévenir le renouvellement de troubles à l'ordre public et en particulier les atteintes aux personnes ou aux biens les plus graves.

En application de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, sur la base de réquisitions écrites du procureur de la République, les agents de la force publique ont pu contrôler l'identité de toute personne, inspecter ou fouiller tout bagage, visiter tout véhicule se trouvant dans une zone territoriale pendant la période de temps déterminée par les réquisitions. Ces contrôles ont été opérés sur les axes structurants des départements (péages, gare, ..). Ils n'ont eu pour effet que de permettre la découverte d'armes ou de substances (explosives, incendiaires) dont la détention, le port ou le transport constituent un délit.

La détention de certains objets par nature licites (gilets jaunes, outils, boules de pétanque, boulons, autres matériaux projetables, lunettes de piscine, aérosols...) n'ont pu normalement conduire à des placements en garde à vue que si d'autres éléments matériels ont été recueillis pour permettre de caractériser l'infraction de participation à un groupement en vue de la préparation de violences ou destructions, spécialement la vérification des données sur un téléphone portable matérialisant un rendez-vous sur une manifestation.

Ainsi, les mesures de garde à vue réalisées ont été justifiées par l'existence d'indices probants pouvant conduire à caractériser le délit de participation à un groupement en vue de la préparation de violences (présence d'objets pouvant être employés à l'encontre des forces de l'ordre) ou destructions (tels des marteaux ou des substances incendiaires destinés à détruire ou piller des biens publics ou privés) ou par la présence de messages relayant des appels à la violence. En outre, des gardes à vue ont pu être réalisées lorsqu'il a été dénoncé au procureur de la République par l'autorité préfectorale, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, des messages appelant à la commission de violences ou de dégradations, ou à des messages sur les réseaux sociaux dont le contenu permet de caractériser le délit d'organisation de manifestation illicite.

En tout état de cause, il n'a pas été procédé à des placements en garde à vue systématiques. Par ailleurs, la garde à vue s'exécutant sous le contrôle du procureur de la République, ce dernier a pu s'assurer, en application de l'article 62-3 du code de procédure pénale, de la légalité de la mesure et de sa nécessité. Il pouvait à tout moment ordonner la levée de cette mesure.

Plusieurs poursuites ont été engagées sur le fondement de l'article 431-9 du code pénal. La circulaire du 22 novembre 2018 citée dans le mémorandum opère un renvoi (page 4, note de bas de page 1) à l'annexe 1 de la circulaire du 9 avril 2018 qui rappelle l'article 431-9 du code pénal. Ce délit est d'ailleurs visé par la dépêche du 6 décembre 2018 de la direction des affaires criminelles et des grâces.

S'agissant de la qualification de participation à un groupement en vue de commettre des violences ou des dégradations (article 222-14-2 du code pénal), elle a pour vocation d'arrêter les personnes qui se rendent à des manifestations, non pour manifester de façon pacifique, mais pour y commettre des actes de violences à l'égard des forces de l'ordre ou des actes de dégradations de commerce ou de biens publics. L'interpellation de personnes qui se rendent à des manifestations avec des armes a précisément pour but de garantir la liberté de manifestation des « gilets jaunes ».

- ***Paragraphe 41 relatif au projet de donner aux préfets le pouvoir d'interdire à une personne constituant une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public de participer à une manifestation***

L'extension dans l'espace ou dans le temps de l'interdiction faite à une personne constituant une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public de participer à une manifestation n'est pas systématique et doit être justifiée en raison de considérations particulières, comme le risque de déplacement de l'individu dans une autre ville en cas de manifestation d'ampleur nationale ou de manifestations répétitives.

- ***Paragraphe 42 relatif aux inquiétudes suscitées par cette disposition chez certains professionnels du droit et de la défense des droits de l'homme :***

Le gouvernement estime que cette mesure – qui n’a pas encore été définitivement votée – est conforme, dans sa version actuelle, aux principes constitutionnels rappelés par le Conseil constitutionnel, tant s’agissant des mesures de l’état d’urgence que des mesures de droit commun, et qu’en particulier elles ne méconnaissent pas le droit fondamental de manifester pacifiquement. En effet, il s’agit d’une mesure de police administrative, à finalité préventive.

Le Conseil constitutionnel admet que les autorités de police administratives puissent apporter des limitations à des libertés constitutionnellement garanties si ces limitations visent à poursuivre l’objectif constitutionnel de sauvegarde de l’ordre public et sont suffisamment encadrées par le législateur et proportionnées au but poursuivi.

Les personnes visées par ces mesures ont accès à un recours juridictionnel effectif. Elles peuvent être contestées devant le juge administratif, notamment par la voie de référé ouvert à l’article L. 521-2 du code de justice administrative. Il appartient alors au juge d’apprécier, au regard des éléments débattus contradictoirement devant lui, si cette mesure d’interdiction est nécessaire, adaptée et proportionnée.

- ***Paragraphe 43 relatif à la disposition visant à ériger en délit la dissimulation volontaire de tout ou partie du visage au sein ou aux abords immédiats d’une manifestation***

Afin d’adapter la définition de l’infraction à sa nature délictuelle, l’élément intentionnel de l’infraction de dissimulation du visage au sein ou aux abords d’une manifestation, a été renforcé dans la version telle qu’adoptée à l’Assemblée nationale en première lecture.

En effet, cette infraction est définie comme le fait « de dissimuler volontairement tout ou partie de son visage sans motif légitime » « au sein ou aux abords immédiats d’une manifestation sur la voie publique, au cours ou à l’issue de laquelle des troubles à l’ordre public sont commis ou risquent d’être commis ». Cette précision dans la définition du nouveau délit de dissimulation du visage lors d’une manifestation, permet de se conformer au principe de légalité des délits et des peines et fait en sorte que les peines encourues - un an d’emprisonnement et 15 000 euros d’amende - soient en rapport avec les actes commis.

- ***Paragraphe 44 relatif à l’aggravation des peines prévue par la proposition de loi pour le délit d’organisation d’une manifestation sur la voie publique sans déclaration***

La proposition de loi prévoit en effet d’appliquer la peine complémentaire d’interdiction de manifestation à l’ensemble des infractions prévues à la section « Des manifestations illicites et de la participation délictueuse à une manifestation ou à une réunion publique » du code pénal, à savoir, notamment le délit d’organisation d’une manifestation sans déclaration préalable, d’organisation d’une manifestation malgré interdiction, ou de déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l’objet ou les conditions de la manifestation projetée, puni de 6 mois d’emprisonnement et 3750 euros d’amende. Le prononcé reste toutefois soumis à l’appréciation des juridictions répressives, en fonction des circonstances de commission des faits et de la personnalité de leurs auteurs.