

RAPPORT D'ENQUÊTE RELATIF A L'ÉTAT DES LIEUX, LA DEONTOLOGIE, LES PRATIQUES ET LES DOCTRINES DE MAINTIEN DE L'ORDRE

[> Lien vers le rapport](#)

La commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre, a présenté ses travaux le 27 janvier 2021. Dans le cadre de leurs auditions, le président de la commission **Jean-Michel FAUVERGUE** (LREM, Seine-et-Marne) et son rapporteur **Jérôme LAMBERT** (PS, Charente) avaient entendu les représentants du CNB, **Aminata NIAKATE** ancienne présidente de la commission égalité et **Jérôme KARSENTI**, ancien membre de la commission Libertés et droits de l'homme, le 28 novembre 2020.

CE QUE DIT LE RAPPORT

Le rapport pose le constat que **la nature des manifestations a progressivement changé** : « *le modèle canonique de la déclaration en préfecture, avec un parcours négocié entre les pouvoirs publics et des organisateurs identifiés, cède de plus en plus souvent la place à des événements inopinés, sans organisateur clairement identifié, sans concertation et donc sans dialogue préalable* ». Ces manifestations sont **plus nombreuses et souvent violentes** du fait de la « *radicalisation de certains manifestants* » et de la multiplication des images et de leur diffusion, ces dernières étant néanmoins nécessaires afin « *de documenter l'action de la police et de la gendarmerie* ».

Ces difficultés **ont incité le législateur à durcir le cadre juridique** dans lequel ces manifestations se déroulent, « **quitte à remettre en cause, dans le discours comme dans l'action publique, l'approche libérale du droit de manifester** ». Selon le rapporteur, « *le recours potentiellement abusif aux contrôles d'identité, aux fouilles préalables et à la confiscation d'objets illustre tristement ce constat.* »

Les préconisations faites par le rapport ont pour but, selon le rapporteur, **d'améliorer** « *de façon globale le cadre juridique et les stratégies de maintien de l'ordre, à la lumière des nombreuses manifestations qui se sont déroulées au cours des dernières années* » et permettront notamment « **d'alimenter les réflexions du Beauvau de la sécurité** ».

Elles ont pour objet de faire évoluer :

- **les règles applicables à la confiscation des objets saisis** en amont des manifestations, à **l'infraction de dissimulation illicite du visage** dans le contexte de la crise sanitaire et à **la définition des éléments du délit de groupement** en vue de la préparation de violences ;
- **les pratiques opérationnelles** s'agissant des stratégies et tactiques de maintien de l'ordre déployées sur le terrain ;
- **les formations initiale et continue** des policiers et des gendarmes intervenant dans le cadre du maintien de l'ordre ;
- **le cadre institutionnel de l'IGPN et l'IGGN** ;
- **le traitement judiciaire des violences illégitimes** susceptibles d'avoir été commises dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre.

CE QUE PROPOSE LE RAPPORT

❖ Sur le délit de groupement

Le rapport admet que « *le recours à l'article 222-14-2 du code pénal peut présenter un caractère abusif* » et recommande de **préciser par instruction ministérielle les éléments constitutifs du délit de groupement** en vue de la préparation de violences (recommandation n°4).

- Lors de leur audition, les représentants du CNB avaient également **critiqué la définition du délit de participation à un groupement en vue de la préparation de violences**, introduit dans le code pénal en 2010, permettant d'assimiler l'ensemble des personnes se trouvant dans un lieu donné et de les poursuivre sans distinction. Ce délit entraîne en effet des **contrôles préventifs destinés à empêcher l'accès à la manifestation**, ce qui est attentatoire aux libertés de réunion et de manifester.

❖ Sur la formation des forces de l'ordre

Le rapport constate que certaines unités comme les brigades anticriminalité (BAC) « **ne bénéficient pas d'une formation initiale et continue similaire à celle délivrée aux CRS et EGM** » et « *qu'il demeure essentiel de tout faire pour prioriser l'intervention des unités spécialisées* » dans les manifestations. De plus, « **les obligations de formation continue ne seraient pas entièrement remplies** », faute de formateurs.

En conséquence, le rapport propose notamment de :

- **privilégier le recours exclusif à des unités spécialisées** ou, quand leurs effectifs sont insuffisants pour assurer la sécurité d'une manifestation, faire en sorte que ces unités soient les seules en premier lieu au contact direct avec les manifestants (recommandation n° 5) ;
 - **généraliser les formations communes** aux unités de police et de gendarmerie intervenant, à titre régulier, dans les opérations de maintien de l'ordre (recommandation n° 11) ;
 - **assurer une formation adéquate** pour les unités de police et de gendarmerie non spécialisées susceptibles d'être mobilisées dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre (recommandation n° 12).
- Ce constat était partagé par les représentants du CNB lors de leur audition. Ils avaient alors dénoncé **l'intervention d'unités non spécialisées dans la gestion des manifestations**, ces dernières n'ayant pas la même formation que celle des CRS. Le CNB avait proposé de mettre en place **une formation commune** entre les différentes unités pouvant intervenir dans les manifestations, ce qui favoriserait l'unification des pratiques et des politiques.

❖ Sur l'utilisation des lanceurs de balles de défense (LBD)

Le rapport constate que l'utilisation des LBD a entraîné une « **multiplication des incidents lors d'opérations de maintien de l'ordre** » mais que cette **arme peut être utile « lorsque des opérations dégénèrent »**. En conséquence, le rapport propose d'**interdire le recours au lanceur de balles de défense lors des mouvements de foule, sauf en cas de grave danger ou d'émeute** (recommandation n°14).

- Lors de leur audition, les représentants du CNB s'étaient positionnés contre **l'usage de toutes armes de guerre, comme les LBD, dans les manifestations**. Même en cas de débordement, l'utilisation d'armes de ce type n'est pas, pour la profession d'avocat, conforme au principe de légitime défense et elles ne devraient pas être utilisées dans les manifestations.

❖ Sur la technique de la nasse

Le rapport préconise de **recourir à la technique d'encerclement uniquement pour les manifestations présentant des risques sérieux de débordements**, en s'assurant que les manifestants puissent repérer et emprunter facilement le point de sortie qui doit systématiquement être mis en place (recommandation n°17).

- Les représentants du CNB avaient **proposé l'interdiction totale de la technique de la nasse** qui empêche l'extraction volontaire d'une manifestation, généralement source **d'affrontements et de violences** à l'encontre de personnes qui souhaiteraient en sortir. Pour la profession d'avocat, une pratique de dispersion est plus conciliable avec des objectifs de sécurité que l'enclavement des personnes dans un lieu.

❖ Sur la généralisation des caméras-piétons pour les policiers

Le rapport propose de **doter toutes les unités de police et de gendarmerie de caméras piétons** similaires, efficaces et compatibles avec leurs exigences de service et **permettre l'exploitation en temps réel des images captées** dans le cadre de la gestion des opérations de maintien de l'ordre (recommandation n° 19).

- Les représentants du CNB ont estimé qu'il serait **nécessaire que les données captées soient accessibles à toutes les parties** ou, à tout le moins, aux avocats et **s'oppose à ce que les images captées puissent être transmises en temps réel** au poste de commandement du service concerné. De plus, les représentants du CNB ont proposé comme solution pertinente **l'instauration d'un récépissé de contrôle d'identité**, qui permettrait de lutter contre les contrôles aux faciès et de restaurer le lien de confiance entre les policiers et les français.

❖ Sur l'usage des drones

Selon le rapport, les drones présentent « **une utilité indiscutable dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre** », en dotant les unités d'une vue plus large sur le dispositif de maintien de l'ordre. Néanmoins, il précise que le déploiement de ces nouvelles technologies doit « **s'accompagner de la mobilisation de moyens financiers, notamment dans la chaîne pénale** », pour former les personnels judiciaires à l'exploitation de ces modes de preuve.

En conséquence, le rapport propose de **mettre en place « un régime juridique clair et respectueux des libertés individuelles »** pour permettre **l'utilisation des drones** dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre (recommandation n° 20), mais **s'oppose à l'utilisation de la reconnaissance faciale**, « *cette technologie n'étant pas encore suffisamment mûre pour envisager de l'utiliser dans les opérations de maintien de l'ordre* ».

- Le CNB est **opposé à l'utilisation des drones dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre comme outil de surveillance, qui ne présente pas** les garanties suffisantes pour préserver la vie privée. En effet, ces drones permettent une surveillance très étendue et particulièrement intrusive, contribuant à la collecte massive et indistincte de données à caractère personnel.

❖ Sur l'inspection générale de la police nationale (IGPN)

Selon le rapport, « **la transparence du fonctionnement et de l'activité des inspections générales constitue un objectif prioritaire** », notamment afin de lutter contre la défiance des français envers l'IGPN et les **accusations « d'entre-soi »** qui lui sont associées.

En conséquence, le rapport propose plusieurs recommandations afin de :

- **ouvrir la composition de l'ensemble des bureaux et des postes de direction de l'IGPN et de l'IGGN** à des personnels extérieurs aux corps de la police et de la gendarmerie (recommandation n°28) ;
- **confier directement à un juge d'instruction les enquêtes relatives aux violences illégitimes commises par les forces de l'ordre** (recommandation n° 32) ;

- **créer des pôles spécialisés à l'échelle des cours d'appel** en matière de traitement des violences illégitimes commises par les forces de l'ordre ou **mettre en œuvre une procédure de dépaysement systématique des enquêtes judiciaires sur ces affaires** (recommandation n° 33).
- Ces recommandations vont globalement dans le sens des propositions faites par les représentants du CNB qui avaient souhaité que :
- **l'enquête, en cas de violences policières, se fasse sous l'égide d'une autorité indépendante ou d'un juge d'instruction ;**
 - **la composition du personnel de l'IGPN et de l'IGGN évolue et se diversifie.**

❖ **Sur l'identification des forces de l'ordre**

Selon le rapport, l'un des principaux facteurs explicatifs de l'abandon des poursuites judiciaires en matière de violences illégitimes est « **la difficulté à identifier le policier ou le gendarme auteur des faits contestés** ». Pour aider à cette identification, le rapport **propose de garantir le port visible du RIO** (référentiel des identités et de l'organisation) sur les tenues des forces de l'ordre et de **contrôler le respect de cette obligation** en diligentant des poursuites disciplinaires en cas de manquement délibéré (recommandation n° 31).

- Les représentants du CNB avaient considéré, lors de leur audition, que **le port du RIO était source d'apaisement.**

❖ **Sur la place des journalistes dans les opérations de maintien de l'ordre**

Le rapport constate que les dispositions du nouveau schéma national du maintien de l'ordre « **demeurent insuffisantes pour garantir la protection des journalistes** » dans les manifestations, alors que « **ces derniers occupent un rôle essentiel compromis par les violences dont ils sont parfois victimes** ».

En conséquence, plusieurs recommandations visent à :

- **revoir la définition légale de l'attroupement** afin de permettre aux journalistes et aux observateurs de continuer à observer les opérations de maintien de l'ordre jusqu'à leur terme (recommandation n° 22) ;
 - **supprimer le critère de la détention d'une carte de presse** pour les journalistes dans le schéma national du maintien de l'ordre (recommandation n° 23) ;
 - compléter le schéma national du maintien de l'ordre de dispositions consacrées aux observateurs afin de **reconnaître leur mission de documentation des manifestations** (recommandation n° 24) ;
 - engager une réforme du code de la déontologie de la police et de la gendarmerie afin de **préciser les règles applicables aux opérations de maintien de l'ordre, s'agissant notamment des relations entre les forces de l'ordre, les journalistes et les "observateurs"**, acteurs associatifs présents sur les lieux des manifestations (recommandation n° 35).
- Lors de leur audition, les représentants du CNB ont rappelé que **l'information est une des composantes, avec l'indépendance de la justice, d'un Etat de droit solide.** Les récentes initiatives législatives, visant à empêcher la diffusion d'images des forces de l'ordre dans l'exercice de leur fonction, sont **des dérives inquiétantes** pour la profession d'avocat.

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

- Recommandation n° 1 : Clarifier les règles applicables à la confiscation des objets saisis en amont des manifestations et préciser les modalités de leur restitution à leur propriétaire à l'issue des manifestations, hors cadre d'une éventuelle procédure judiciaire.
- Recommandation n° 2 : Abroger l'[article R. 645-14](#) du code pénal relatif à l'infraction contraventionnelle de dissimulation illicite du visage au cours des manifestations.
- Recommandation n° 3 : Préciser que la notion de "motif légitime" énoncée par l'[article 431-9-1](#) du code pénal intègre le port d'un masque pour des raisons sanitaires afin de rendre inapplicables les sanctions contraventionnelles et délictuelles relatives à la dissimulation du visage au cours des manifestations.
- Recommandation n° 4 : Préciser par instruction ministérielle les éléments constitutifs du délit de groupement en vue de la préparation de violences prévu par l'[article 222-14-2](#) du code pénal.
- Recommandation n° 5 : Privilégier le recours exclusif à des unités spécialisées ou, quand leurs effectifs sont insuffisants pour assurer la sécurité d'une manifestation, faire en sorte que ces unités soient les seules en premier lieu au contact direct avec les manifestants.
- Recommandation n° 6 : Veiller à ce que les unités non spécialisées associées aux opérations de maintien de l'ordre soient dotées d'un équipement garantissant leur protection.
- Recommandation n° 7 : S'organiser afin de permettre aux réservistes de la police et de la gendarmerie nationales de remplacer, pendant les opérations de maintien de l'ordre, des personnels actifs non spécialisés dans leurs tâches courantes pour que ces derniers puissent se consacrer exceptionnellement à ces opérations.
- Recommandation n° 8 : Renforcer la réactivité du commandement présent lors des opérations en consolidant l'encadrement intermédiaire des forces de l'ordre sur le terrain et en mettant en place un commandement unique, y compris pour les unités non spécialisées.
- Recommandation n° 9 : Permettre au commandement d'exploiter en direct les images captées par les caméras piétons des forces de l'ordre afin de renforcer les capacités d'adaptation de la stratégie opérationnelle.
- Recommandation n° 10 : Garantir le respect des obligations des unités spécialisées en matière de formation continue.
- Recommandation n° 11 : Généraliser les formations communes aux unités de police et de gendarmerie intervenant, à titre régulier, dans les opérations de maintien de l'ordre.
- Recommandation n° 12 : Assurer une formation adéquate pour les unités de police et de gendarmerie non spécialisées susceptibles d'être mobilisées dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre.
- Recommandation n° 13 : Pour l'ensemble des membres des forces de l'ordre, développer les actions de formation initiale et continue en matière de déontologie, présentant un caractère pratique et adapté au public concerné.
- Recommandation n° 14 : Interdire le recours au lanceur de balles de défense lors des mouvements de foule, sauf en cas de grave danger ou d'émeute.

- Recommandation n° 15 : Généraliser le recours aux engins lanceurs d'eau dans le cadre des manifestations les plus problématiques.
- Recommandation n° 16 : Mutualiser certains équipements des escadrons de gendarmerie mobile et des compagnies républicaines de sécurité.
- Recommandation n° 17 : Recourir à la technique d'encerclement uniquement pour les manifestations présentant des risques sérieux de débordements, en s'assurant que les manifestants puissent repérer et emprunter facilement le point de sortie qui doit systématiquement être mis en place.
- Recommandation n° 18 : Renforcer les effectifs des services de renseignement chargés de contribuer à la prévention des débordements lors des opérations de maintien de l'ordre.
- Recommandation n° 19 : Doter toutes les unités de police et de gendarmerie de caméras piétons similaires, efficaces et compatibles avec leurs exigences de service et permettre l'exploitation en temps réel des images captées dans le cadre de la gestion des opérations de maintien de l'ordre.
- Recommandation n° 20 : Mettre en place un régime juridique clair et respectueux des libertés individuelles pour permettre l'utilisation des drones dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre.
- Recommandation n° 21 : Recourir aux produits de marquage codé pour faciliter l'identification des individus apparemment violents en marge des manifestations, en s'assurant qu'ils ne sont utilisés que sur les manifestants commettant des délits.
- Recommandation n° 22 : Revoir la définition légale de l'attroupement afin de permettre aux journalistes et aux observateurs de continuer à observer les opérations de maintien de l'ordre jusqu'à leur terme.
- Recommandation n° 23 : Supprimer le critère de la détention d'une carte de presse pour les journalistes dans le schéma national du maintien de l'ordre.
- Recommandation n° 24 : Compléter le schéma national du maintien de l'ordre de dispositions consacrées aux observateurs afin de reconnaître leur mission de documentation des manifestations.
- Recommandation n° 25 : Établir chaque année un bilan statistique détaillé du nombre d'enquêtes administratives et judiciaires ouvertes et clôturées par les inspections générales ainsi que du nombre de signalements recueillis par celles-ci en matière d'opérations de maintien de l'ordre.
- Recommandation n° 26 : Réaliser un suivi annuel des suites disciplinaires et judiciaires données aux enquêtes administratives et judiciaires accomplies par l'IGPN et l'IGGN.
- Recommandation n° 27 : Supprimer la tutelle administrative de la DGPN et de la DGGN sur l'IGPN et l'IGGN en rattachant directement les inspections générales au ministre de l'Intérieur.
- Recommandation n° 28 : Ouvrir la composition de l'ensemble des bureaux et des postes de direction de l'IGPN et de l'IGGN à des personnels extérieurs aux corps de la police et de la gendarmerie nationales.
- Recommandation n° 29 : Autoriser la saisine directe de l'IGPN et de l'IGGN par le Défenseur des droits aux fins de réaliser des enquêtes administratives.
- Recommandation n° 30 : Renforcer la portée des propositions de sanctions disciplinaires émises par les inspections générales en rendant obligatoires, d'une part, la convocation du conseil de discipline dès lors que

les sanctions proposées relèvent de sa compétence, et, d'autre part, la motivation des décisions de l'autorité administrative dans l'hypothèse où celle-ci ne prononcerait aucune sanction.

- Recommandation n° 31 : Garantir le port visible du RIO sur les tenues des forces de l'ordre et contrôler le respect de cette obligation en diligentant des poursuites disciplinaires en cas de manquement délibéré.
- Recommandation n° 32 : Confier directement à un juge d'instruction les enquêtes relatives aux violences illégitimes commises par les forces de l'ordre.
- Recommandation n° 33 : Créer des pôles spécialisés à l'échelle des cours d'appel en matière de traitement des violences illégitimes commises par les forces de l'ordre ou mettre en œuvre une procédure de dépaysement systématique des enquêtes judiciaires sur ces affaires.
- Recommandation n° 34 : Supprimer la compétence des juridictions spécialisées en matière militaire s'agissant du traitement des infractions commises par les gendarmes dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre.
- Recommandation n° 35 : Engager une réforme du code de la déontologie de la police et de la gendarmerie afin de préciser les règles applicables aux opérations de maintien de l'ordre, s'agissant notamment des relations entre les forces de l'ordre, les journalistes et les "observateurs", acteurs associatifs présents sur les lieux des manifestations.