

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**
defenseurdesdroits.fr



SEMINAIRE INTERNATIONAL

**2EME RENCONTRE DU RESEAU IPCAN :
L'ENCADREMENT DEMOCRATIQUE DES FOULES**

LUNDI 23 MARS 2015

**CONSEIL SUPERIEUR DU NOTARIAT, 60 BOULEVARD DE LA TOUR-MAUBOURG,
75007 PARIS**

L'encadrement démocratique des foules

Programme

- 8h30** : *Accueil Café*
- 9h00-9h15** : **Ouverture des travaux par Jacques TOUBON, Défenseur des droits**
- 9h15-12h30** : **I - MAINTIEN DE L'ORDRE EN EUROPE**
- Exposé introductif et modération* : **M. François DIEU**, Professeur des Universités au département de Science Politique et de Sociologie de l'Université Toulouse 1.
- 9h30-11h30** : **Approches nationales du maintien de l'ordre**
- 9h30-10h15** : **Regards croisés police-gendarmerie sur les techniques et moyens du maintien de l'ordre en France** : *Le maintien de l'ordre public en France, une garantie des droits et des libertés.*
- Interventions de :*
M. Pierre CASAUBIEILH, Colonel, chef du Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG);
M. Laurent PERRAUT, Commissaire de police, chef de la division de l'ordre public chargé d'enseignement de l'Ecole nationale supérieure de la police (ENSP) de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or.
- 10h15-11h30** : **Techniques et moyens du maintien de l'ordre en Belgique, au Royaume-Uni et en Allemagne**
- Interventions de :*
M. Benoît BLANPAIN, Commissaire de police, Cabinet du chef de zone/coordination opérationnelle, Zone de Police POLBRUNO, Bruxelles Nord, Belgique;
M. Benoît VAN HOUTTE, Directeur Sécurité publique de la Police fédérale, Zone de Police POLBRUNO, Bruxelles Nord, Belgique ;
M. Karl-Heinz SCHENK, Commissaire divisionnaire, Police Fédérale, Allemagne;
M. Colin MORGAN, A/Commander, Chef du maintien de l'ordre, Police de Londres, Royaume-Uni.
- 11h30-12h00** : **Bilan par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) de l'observation de l'encadrement de différentes manifestations en Europe**

Intervention de Mme Anita DANKA, Conseillère du département des droits de l'Homme - OSCE/ODIHR.

12h00-12h30 : Echanges avec le public

12h30-14h00 : *Buffet déjeunatoire*

14h00-17h30 : **II – DEONTOLOGIE DE LA SECURITE ET GESTION DEMOCRATIQUE DES FOULES**

(Intervenants : Autorités indépendantes de déontologie de la sécurité)

Exposé introductif et modération : Mme Claudine ANGELI-TROCCAZ, Adjointe en charge de la déontologie de la sécurité, Défenseur des droits.

14h15-15h00 : **Prévention des risques liés au maintien de l'ordre**

Interventions de :

Mme Kirsten DYRMAN, Directrice, Autorité indépendante de la déontologie de la sécurité, Danemark;

M. Michael MAGUIRE, Police Ombudsman pour l'Irlande du Nord, Royaume-Uni ;

Mme Diane REYNDERS, Membre effectif, Comité P, Belgique.

15h00-16h00 : **Rétablissement de l'ordre public lors des manifestations**

Interventions de :

Mme Estelle FAURY, Rapporteur, Défenseur des droits, France ;

Mme Sarah GREEN, Vice-présidente, Commission indépendante de la déontologie de la sécurité (IPCC), Royaume-Uni;

M. Jaanus KONSA, Conseiller du Chancelier de Justice, Office of the Chancellor of Justice, Estonie ;

Mme Charlotte STORGAARD, Chef de division, Autorité indépendante de la déontologie de la sécurité, Danemark.

16h00-16h30 : **Point de vue de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)**

Intervention de Mme Aysegül UZUN-MARINKOVIC, Juriste, Division de la recherche, Département du Jurisconsulte, CEDH.

16h30-17h00 : Echanges avec le public

17h00-17h15 : Clôture par Jacques TOUBON, Défenseur des droits

MOT DE BIENVENUE ET OUVERTURE

Jacques TOUBON - Cette rencontre s'inscrit dans la continuité d'une première réunion qui s'est tenue il y a deux ans à l'initiative de mon prédécesseur, Dominique Baudis, et regroupant un certain nombre d'homologues étrangers afin de constituer un réseau de partage de nos réflexions en matière de contrôle de la déontologie des forces de sécurité. Lors de ma prise de fonction, j'ai immédiatement souhaité poursuivre ce projet de réseau, que nous avons baptisé IPCAN (Independent Police Complaints Authorities' Network), et qui se réunit donc pour la deuxième fois ce matin.

Je voudrais tout d'abord remercier les instances, les groupements, les administrations, les autorités, qui ont accepté de revenir à Paris aujourd'hui pour reprendre les discussions. Je voudrais également accueillir ce matin les nouveaux participants qui ont rejoint le réseau ainsi que les représentants de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH). Je remercie également les membres du collège qui m'assistent pour l'exercice de mes attributions en matière de déontologie de la sécurité et, naturellement, les professionnels de la sécurité français et étrangers, de la police et de la gendarmerie.

La loi organique du 29 mars 2011a confié au Défenseur des droits « *le soin de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la république* ». Le code de la sécurité intérieure, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014, établit que « *la police nationale et la gendarmerie nationale sont soumises au contrôle du Défenseur des droits conformément au rôle que lui confère l'article 71-1 de la constitution* ».

Notre action de protection des droits par le traitement des réclamations qui nous sont adressées s'accompagne d'un dialogue nourri avec l'ensemble des acteurs publics pour faire évoluer les textes et les pratiques, et les adapter aux enjeux de sécurité contemporains. C'est la partie de notre activité que l'on appelle généralement « promotion ».

Les forces de police et de gendarmerie sont confrontées à de nouveaux défis, mais la demande exprimée par l'opinion publique est ambiguë : elle réclame que sa sécurité soit assurée, tout en refusant de voir ses libertés (expression, manifestation et opinion) restreintes par l'action de l'État. Afin de mener à bien notre mission d'interpellation, de proposition aux pouvoirs publics sur les problématiques d'intérêt général, il nous appartient donc d'entretenir des échanges avec nos partenaires étrangers confrontés aux mêmes défis et aux mêmes enjeux.

Depuis 2011, le Défenseur des droits a déjà beaucoup travaillé sur ces sujets. A l'automne 2012, nous avons publié un rapport relatif aux relations entre la police et les citoyens, abordant la question des contrôles d'identité, et réalisé en collaboration avec nos homologues espagnols, britanniques et canadiens. Un second rapport, rendu public il y a deux ans portait sur les moyens des armes de force intermédiaire soit les pistolets à impulsions électriques (*Taser*) ou les lanceurs de balles de défense (*Flash-Ball*), sujet toujours d'actualité. Les échanges avec nos homologues étrangers se sont révélés particulièrement fructueux, les perceptions et les cultures policières différant d'un pays à l'autre. Notre réseau IPCAN vise ainsi à engager une démarche de partage et de comparaison.

Le séminaire d'aujourd'hui porte sur une question majeure qui se pose dans chacun de nos États : comment assurer l'encadrement démocratique des foules ? Comment assurer le maintien de l'ordre en un temps où les manifestations sont de plus en plus nombreuses et de moins en moins prévisibles ? Certains mouvements se conçoivent comme de véritables champs de bataille et n'hésitent pas à recourir à des formes de violence les plus inattendues. Les manifestants eux-mêmes ont changé. Aux organisations syndicales et aux mouvements traditionnels, viennent s'ajouter des mouvements plus spontanés, moins organisés, sans parler des groupuscules délibérément violents

qui traversent les frontières, qu'il s'agisse de manifestations sportives ou de rencontres liées aux questions environnementales.

En France, on peut citer les événements de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, à côté de Nantes, et du barrage de Sivens, dans le Tarn. Lors de violentes échauffourées nocturnes entre des manifestants et des gendarmes, un jeune homme est décédé. Plusieurs enquêtes sont en cours, dont l'une, à la diligence du Défenseur des droits, qui s'est saisi d'office.

Les forces de maintien de l'ordre françaises, dont le professionnalisme et le sang-froid ont été unanimement salués après les semaines d' « émeutes des banlieues », sont aujourd'hui les premières à s'interroger sur leur mode d'intervention : quelles sont les réflexions à mener sur la doctrine du maintien de l'ordre (étant entendu que, contrairement à d'autres pays, nous n'utilisons pas l'armée mais les forces de sécurité pour le maintien de l'ordre) ? Comment pouvons-nous réfléchir à ces situations et éventuellement faire évoluer nos méthodes de travail ?

Nous avons pensé que travailler entre homologues de différents pays était la meilleure manière, non pas de trouver des solutions, mais d'approcher un certain nombre de problèmes et de mettre en place quelques pistes. Cette réunion se déroulera ainsi en deux temps :

- Dans la matinée, ce sera donc essentiellement des praticiens qui vont intervenir dans une perspective comparatiste.
- Le déjeuner sera l'occasion de présenter le texte d'une résolution commune, permettant d'ouvrir quelques perspectives d'organisation du réseau.
- L'après-midi sera consacrée aux interventions des autorités indépendantes de contrôle de la déontologie de la sécurité, autour de deux thématiques : la prévention des risques liés au maintien de l'ordre et le rétablissement de l'ordre public, autrement dit « Retenue. Action », « Action. Retenue ».

Nous pourrions poursuivre nos travaux dans un cadre européen élargi. Certains l'ont dit, notamment au cours des dernières réunions au siège du Conseil de l'Europe, et je pense aussi que l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'OSCE, n'y verrait aussi que des avantages.

TABLE RONDE 1 : MAINTIEN DE L'ORDRE EN EUROPE

François DIEU - La question du maintien de l'ordre est un véritable enjeu pour nos systèmes démocratiques et la manifestation constitue un instrument fondamental de la démocratie.

Les démocraties sont des régimes forts, qui s'efforcent de concilier le maintien de l'ordre et l'acceptation d'une certaine forme de désordre. C'est en effet parce que la démocratie est un régime suffisamment solide qu'elle peut et doit se permettre de laisser s'exprimer les oppositions, y compris parfois, en recourant à certaines formes de désordres pour peu que ces formes soient schématiquement pacifiques. La place réservée aux oppositions permet d'ailleurs d'évaluer les systèmes démocratiques.

La démocratie pourtant se caractérise par une allergie structurelle à l'égard des formes de violence. Or, cette démocratie évolue. Ce n'est pas la démocratie qui est en crise mais la démocratie représentative. Dans tous les pays d'Europe occidentale, nos concitoyens restent globalement attachés au système représentatif, même s'ils souhaitent conjointement voir se développer d'autres formes de participations politiques, notamment pour leur permettre une expression plus directe de leurs opinions.

Tout ceci a abouti à une réflexion sur un concept des années 70, celui de la « démocratie manifestante » : l'idée est qu'il doit exister, parallèlement à la démocratie représentative, une démocratie manifestante, c'est-à-dire une démocratie permettant l'expression « pacifique » des opinions et revendications sur la voie publique. Or, la manifestation peut être périodiquement ou ponctuellement violente.

De plus, pour certains juristes, la manifestation est un usage anormal, privatisé de la voie publique pour lequel on pourrait presque demander aux manifestants de payer une redevance, comme c'est le cas pour le stationnement sur un espace public.

D'un point de vue juridique, la critique qui est formulée concerne le fait que la liberté de manifester n'existe pas en tant que telle en France, c'est plutôt une tolérance administrative, avec une organisation autour de la distinction entre manifestation et attroupement.

Il existe donc des objections à la reconnaissance d'un statut démocratique à la manifestation :

- Les manifestations ne sont pas toujours maîtrisables et peuvent donner lieu à des débordements ;
- la manifestation, parce qu'elle utilise la rue comme caisse de résonance, a tendance à amplifier la représentativité exprimée par les manifestants. Par exemple, la manifestation à Paris aujourd'hui a compté 100 000 personnes, chiffre important. Or, ce chiffre ne représente qu'un petit pourcentage de l'électorat français (44 millions de personnes). Quid de la volonté générale ? La volonté générale, ce sont les représentants élus au suffrage universel qui doivent faire la loi. Doit-on accepter que, dans une certaine mesure, la loi relève aussi de la rue, ce qui n'est pas un gage de démocratie ?

En ce qui concerne le maintien de l'ordre, il s'agit d'un vrai enjeu pour les démocraties, mais aussi pour les pays en voie de démocratisation où le pouvoir politique est soumis à de fortes pressions de la rue auxquelles il doit répondre de manière démocratique. Dans les pays occidentaux, on peut observer un passage de la « répression » (qu'on retrouve dans les régimes autoritaires) à la « police des foules » qui s'inscrit plutôt dans le registre de la police administrative, dans le domaine de la prévention, de la dissuasion, avec un contrôle.

Dans nos sociétés démocratiques, la vraie question des forces de l'ordre concerne ainsi la mise en œuvre, en réponse à la violence des manifestants, de la violence d'Etat, légale et légitime, qui doit être la plus limitée possible. Ce schéma est lié à des améliorations techniques, à des formations et au développement d'une culture professionnelle particulière qui valorise les règles de limitation de la force.

Ce schéma est quelque peu remis en cause par les comportements violents quasi-systématiques de certains groupes et, plus largement, une sorte de violence diffuse qui prend souvent la forme d'une violence verbale. Face à la volonté, dans nos sociétés démocratiques, de limiter à l'extrême l'usage de la violence par les forces de l'ordre, on assiste à une certaine banalisation de la violence du côté des manifestants, qu'on ne retrouve pas d'ailleurs dans le reste de la vie sociale.

A) Les approches nationales du maintien de l'ordre

1. Regards croisés police-gendarmerie sur les techniques et moyens du maintien de l'ordre en France : Le maintien de l'ordre public en France, une garantie des droits et des libertés.

- **Maintien de l'ordre, une mission avant tout préventive qui peut conduire exceptionnellement à l'usage de la force**

Laurent PERRAUT - La France comporte deux forces de police qui ont une organisation spécifique correspondant à une histoire, et visant à répondre à des problématiques différentes.

Les grands principes structurant le cadre juridique traditionnel du maintien de l'ordre en France sont hérités de la période révolutionnaire. Le ministre de l'Intérieur est responsable du maintien de l'ordre en France. À ce titre-là, sous l'autorité des préfets de département, les services de police et de gendarmerie interviennent dans la gestion au quotidien des événements d'ordre public, à caractère sportif, culturel, revendicatif, manifestation ou autres. La prévention guide l'action des forces de police et de gendarmerie avant, pendant et après ces événements. À ce titre, les mesures de préparation sont très importantes. L'immense majorité des manifestations se déroule très calmement.

Si nous devons néanmoins utiliser la force, nous examinons quelles autorités sont concernées et dans quels cadres. En premier lieu, il existe une dichotomie fondamentale entre celui qui autorise l'emploi de la force, l'autorité civile, et celui qui met en œuvre les moyens sous son contrôle, le commandant de la force publique.

En deuxième lieu, il faut un attroupement, des sommations, et donc le contrôle permanent de l'emploi de la force par l'autorité civile. Constitue un attroupement, tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public, susceptible de troubler l'ordre public (donc avant que le trouble soit avéré). Lorsque les troubles à l'ordre public se déclenchent, la décision de dissoudre l'attroupement est prise par une autorité civile. En France, ces autorités sont les préfets de département, le maire ou un adjoint, le commissaire de police chef de circonscription (une compétence territoriale) et le commandant de groupement de gendarmerie départementale (compétence territoriale). Sont parfois mandatés un commissaire de police, un officier de police ou un commandant de groupement de compagnies de gendarmerie. En général, nous retardons au maximum l'emploi de la force. Nous essayons de négocier.

Je souhaiterais faire un focus sur le rôle particulier de l'autorité civile qui contrôle l'exécution de la mission du commandant de la force publique concernant la gestion de cet attroupement à chaque étape de la mise en œuvre des mesures prises. En fonction de l'évolution de la situation, l'autorité civile peut modifier ou suspendre ces mesures.

Concernant les infractions propres aux attroupements, est un délit le fait de rester dans un attroupement. Une fois les sommations faites, les personnes peuvent être interpellées. Il existe également des incriminations particulières concernant le fait d'être armé. Le commandant de la force publique peut ordonner l'usage de la force sans passer par le cadre des sommations quand des violences sont exercées contre les forces de l'ordre ou qu'elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent. Quoiqu'il en soit, il faut une traçabilité des ordres. Nous conseillons aux autorités civiles de faire des procès-verbaux de leurs constatations et de leurs consignes.

Le schéma classique de dispersion d'un attroupement dans des logiques de gestion de masse a évolué. Les forces de police doivent collecter les preuves, appréhender les auteurs de crimes et délits, et les présenter à l'autorité judiciaire. C'est une notion déjà ancienne, de « judiciarisation du maintien de l'ordre ». À ce titre-là, nous agissons dans le cadre des articles 53 et suivants du code de procédure pénale, ou de l'article 73.

Il peut exister aussi d'autres cadres que le schéma classique pour le maintien de l'ordre. J'en citerai un : la légitime défense. Nous évitons les actions isolées, individuelles en maintien de l'ordre - c'est un grand principe général d'action en maintien de l'ordre - mais ce cas d'action ne peut pas être totalement écarté. Nous pouvons citer aussi, par exemple, le cas du délit d'entrave à la circulation, lorsqu'une manifestation ou un rassemblement entravent délibérément la circulation routière. Ça paraît anecdotique, mais ce sont en fait des cadres d'actions croisés qui viennent se superposer au

cadre juridique traditionnel d'emploi de la force en maintien de l'ordre. Nous n'aborderons pas le point sur les contrôles de l'action des forces de police. Je cède la parole au colonel.

- **Mise en œuvre de la force retenue**

Pierre CASABIEILH - À la fin du 19^e siècle, un groupe de députés, conduits par Georges Clémenceau, a considéré que l'évolution de la démocratie et des libertés publiques appelait une autre réponse que celle de l'emploi des troupes pour le maintien de l'ordre. Cette réponse doit être de nature policière, strictement encadrée au plan juridique, et doit se concrétiser par la création d'une force permanente spécialisée dans le maintien de l'ordre. C'est ainsi que la gendarmerie mobile a été créée en 1921.

Tout d'abord, le principe de « la moindre force nécessaire » participe de la légitimation de la force de la loi, pour une meilleure protection des droits fondamentaux de la personne. Ce précepte repose lui-même sur les principes juridiques de proportionnalité et d'absolue nécessité. Ces deux principes sont précisément codifiés dans le code de la sécurité intérieure. Le code de déontologie figure dans la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure. Le respect strict de la personne humaine découle de normes juridiques supérieures dont la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Procédant du droit, l'emploi de la force présuppose donc le respect premier des droits fondamentaux de la personne, en droite ligne avec l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Deuxième caractéristique de la mise en œuvre de la force, de nature politique : le maintien de l'ordre public incombe au Ministère de l'intérieur. L'autorité civile locale, en France, concerne le préfet de département, avec un encadrement strict juridique de l'emploi de la force fondé sur une dualité de responsabilité entre l'autorité habilitée et le commandant de la force publique.

Troisième caractéristique tactique : l'impératif du maintien à distance de l'adversaire, pour éviter les provocations, l'emploi incontrôlé de la force, le corps à corps qui désorganise le dispositif, pour donner le temps à l'adversaire de se retirer après sommation, pour protéger les forces de l'ordre des projectiles à main, et pour offrir un temps suffisant de réaction au commandement. Le maintien de l'ordre participe aussi, dans l'État de droit, de la répression nécessaire des auteurs d'infractions par les forces mobiles.

Quatrième caractéristique, doctrinale : la fameuse gradation de l'emploi de la force. Elle consiste à adresser aux manifestants et éventuels opposants le message le plus ajusté, en fonction de leur comportement pour prévenir les troubles et les faire cesser. Ce message est le résultat de la combinaison de plusieurs facteurs liés à la tenue des forces de l'ordre, à leur équipement, à la nature du dispositif, à leurs modes d'action et bien évidemment au dosage dans l'emploi de la force proprement dite. Ainsi, le gendarme et le policier doivent-ils être capables de s'adapter de façon quasi instantanée à toute situation dangereuse. À cet effet, les forces de l'ordre disposent de tout un panel de réaction, partant de la prévention jusqu'à l'usage des armes. Cette gradation s'exerce du bas vers le haut et est réversible à tout moment, elle correspond à un présupposé selon lequel la personne rencontrée est raisonnable.

Cinquième caractéristique, humaine : le maintien du contact négocié. Il est le corollaire du principe de gradation. Le maintien de l'ordre est une école de mesure, parce que l'utilisation excessive de la force est généralement totalement contre-productive dans la durée, risquant de susciter un sentiment de revanche parmi la population. Le contact négocié doit être préservé aussi longtemps que possible, afin d'éviter tout dérapage. La négociation est en fait une ritualisation encadrée du désordre entre les forces de l'ordre et le service d'ordre de la manifestation.

Sixième caractéristique pour finir : la réversibilité de la réponse tactique et la désescalade. Il s'agit de permettre un retour au calme en ayant évité toute fracture au sein de la communauté nationale. Et à cet égard, mai 1968 est symptomatique. C'est un évènement qui consacre l'avènement d'une nouvelle légitimité du pouvoir fondé sur l'économie de la force par les autorités, comme fondement de l'équilibre de la société.

Concernant les moyens et équipements qui découlent de ces principes, les moyens de mobilité sont de petits véhicules, vous voyez en haut les gendarmes, en bas les policiers avec des véhicules boxers équipés de grilles. Ces moyens manœuvriers apportent plus de souplesse, de rapidité et de réactivité à des situations changeantes et un adversaire qui lui-même est le manœuvrier. Les moyens de coercition sont conditionnés à un cadre légal et découlent du principe de gradation évoqué : grenades lacrymogènes à main, grenades lacrymogènes lancées par un vecteur, une arme de 56 mm, grenades de désencerclement, grenades lacrymogènes et à effet de souffle, et les moyens spéciaux qui comprennent des engins lanceurs d'eau, dit canons à eau dont dispose la police nationale, les véhicules blindés de la gendarmerie, les dispositifs de retenue autonome du public, c'est-à-dire les véhicules à grille qu'on trouve de manière un petit peu différente dans la police et la gendarmerie, l'hélicoptère, etc. Et enfin, les moyens d'imagerie légale, les moyens de terrassement, le centre de planification et de gestion de crise qui aide à préparer, à planifier une opération d'envergure.

- **Evolution des pratiques revendicatives ou contestatrices**

Laurent PERRAUT - Trois grandes institutions possèdent des compétences territoriales pour la gestion du maintien de l'ordre au sein de la police nationale, selon leurs compétences respectives : la préfecture de police de Paris et petite couronne, la direction centrale de la sécurité publique pour les villes de province de plus de 20 000 habitants, et la police de l'air et des frontières pour les grandes zones aéroportuaires. Au sein de ces institutions, tout policier est susceptible d'intervenir en maintien de l'ordre. Mais nous privilégions au maximum les unités spécialisées.

Concernant ces unités spécialisées, elles concernent les compagnies d'intervention, les compagnies de sécurisation et d'intervention qui sont des unités mixtes tenues, mais aussi civiles, que nous employons dans le cadre du maintien de l'ordre, notamment pour procéder à des interpellations. Et les brigades anti-criminalité qui sont normalement dévolues à la lutte contre la criminalité, mais nous pouvons également les solliciter.

Au sein de la préfecture de police de Paris, c'est la direction de l'ordre public et de la circulation qui regroupe ces forces. Les institutions qui ont une compétence territoriale peuvent faire également appel aux CRS en priorité ainsi qu'aux escadrons de gendarmerie mobile, à titre de renfort. Elles peuvent être épaulées par des unités mobiles.

À quoi ces institutions et personnels doivent-ils faire face ? Les évènements d'ordre public peuvent être de toute nature : manifestations à caractère culturel, sportif ou revendicatif, grands sommets G20 et G8, etc. Les forces de police sont sollicitées dans le cadre de la gestion des évènements. Ça peut être une charge, mais également le gage d'un bon professionnalisme acquis par l'expérience accumulée. L'année 2013 a constitué un pic d'activité pour le maintien de l'ordre avec 5 895 évènements à gérer correspondant à environ 15 évènements par jour contre 13 par jour cette année. Nous sommes passés de 6 200 000 défilants à 11 millions pour l'année 2013, 9 100 000 pour l'année 2014, et gageons que 2015 verra ce score fortement augmenté. Une intensité importante des actions de maintien de l'ordre est constatée à Paris, mais aussi dans toutes les grandes villes de province.

Aussi, les pratiques manifestantes évoluent. Elles sont moins encadrées, plus spontanées, et souvent moins déclarées, elles varient selon le type d'action. Notons également une forte influence des

réseaux sociaux, grâce auxquels les organisateurs possèdent une forte capacité de mobilisation immédiate. Les manifestations non déclarées impactent fortement les services de police qui sont obligés de réagir rapidement. Notons aussi une tendance de certains types de manifestants à rechercher les destructions systématiques et la prise à partie individuelle des fonctionnaires. Ces manifestants font aussi preuve d'une mobilité accrue.

Enfin, il y a une tendance globale à la réduction des phénomènes de violences urbaines. Nous pouvons noter également, un effort important actuel concernant les zones de sécurité prioritaire. Les violences urbaines évoluent dans leurs formes et dans aires géographiques ; elles peuvent par exemple toucher des villes plus petites. Elles peuvent également être concomitantes à des manifestations.

Pierre CASABIEILH - Le maintien de l'ordre est une mission générale pour la gendarmerie. Il y a des unités spécialisées chargées de le faire, la garde républicaine à Paris et la gendarmerie mobile qui comprend 108 escadrons et 17 commandants de groupement de gendarmeries mobiles qui sont gérées à l'échelon national et zonal. Ces forces spécialisées sont particulièrement adaptées par leur organisation, leur culture militaire et leurs équipements, à la gestion de troubles. Chaque escadron dispose de 4 pelotons, dont un peloton d'intervention qui est l'élément clé de la manœuvre au maintien de l'ordre, plus spécialement chargé de missions d'arrestation de manifestants violents, de dégagement de personnes menacées, d'action sur les flancs d'adversaires.

Je distingue plusieurs spécificités de cette gendarmerie mobile :

- Les spécificités de la formation : « *le gendarme agit comme il s'entraîne, il doit donc s'entraîner comme il veut agir* ». C'est la raison pour laquelle la gendarmerie a fait le choix en 1969, 11 mois après les événements de 1968, d'assurer la formation complémentaire collective dans un centre national chargé de préparer les escadrons aux missions les plus exigeantes à Saint-Astier.
- La spécificité des sites et des théâtres d'engagement : la gendarmerie mobile intervient en tout temps et en tous lieux. Elle est une troisième force, intermédiaire, entre armée de Terre et police à statut civil, qui a une capacité de régulation des crises et de préservation des liens sociaux.
- La spécificité du commandement opérationnel, qui est dit « intégré » : la gendarmerie mobile n'appartient pas à une direction centrale comme les compagnies républicaines de sécurité, mais dépend d'un chef unique qui est territorial ou missionné pour la circonstance. S'agissant des difficultés d'intervention, il faut souligner la violence de l'adversaire. Il est polymorphe. Il faut distinguer le manifestant de l'adversaire, de l'insurgé, de l'assaillant. Parmi les adversaires, on peut distinguer : les altermondialistes transnationaux, les supporters d'événements sportifs, les catégories socioprofessionnelles qui sont parfois, en période de crise économique, en état de désespérance sociale mais ne sont ni des délinquants, ni des manifestants idéologiques. Il y a l'adversaire périurbain, qui connaît très bien son terrain. Il y a les mouvements politiques indépendantistes, les mouvements associatifs non-violents qui appellent l'attention des pouvoirs publics sur des problèmes sociaux. Il y a les manifestants outre-mer ; les gendarmes sont confrontés à des affrontements communautaires parfois très violents, et où l'adversaire est de mieux en mieux équipé. Il y a le cas particulier des opérations extérieures où l'adversaire agit dans un pays toujours souverain dans lequel le pouvoir en place sollicite l'aide internationale. Cet adversaire est imprévisible, il s'en prend au symbole représentatif de la France ou à ses ressortissants.

- La composante médiatique et de l'image. C'est une résultante du principe démocratique majeur de transparence. Aucun gouvernement ne peut aujourd'hui prendre le risque d'un désastre médiatique consécutif à un usage immodéré de la force. Inversement, les forces de l'ordre développent la prise d'image pour justifier à posteriori la légalité de leur action ou pour identifier des délinquants car il peut être aléatoire de procéder à ces arrestations pendant une manifestation.
- Enfin, l'adaptation à des situations changeantes et l'intelligence de situation. Chaque gendarme peut avoir un geste et est susceptible d'engager la responsabilité de l'exécutif. C'est pourquoi il doit faire preuve de discernement, et fournir une réponse adaptée selon les types de manifestants.

En conclusion, la force légitime se construit en permanence.

Le maintien de l'ordre public est une mission évolutive au moins à deux égards :

- Premièrement, sous l'aspect réglementaire et politique, parce que l'État accepte d'auto-contraindre sa puissance pour dégager un espace de liberté publique conforme aux valeurs démocratiques ; cet équilibre se construit en permanence. Une commission d'enquête parlementaire travaille actuellement à des propositions sur les modalités d'exécution du maintien de l'ordre.
- Deuxièmement, les technologies contribuent à donner un nouveau visage à l'exercice du maintien de l'ordre, l'imagerie légale, les drones, mais aussi d'autres moyens comme l'ADN synthétique pour marquer des délinquants, les canons à son, l'éblouissement, des dispositifs électromagnétiques, et l'émergence des réseaux sociaux qui est d'ores et déjà une réalité. Autant de sujets qui mériteraient des développements particuliers.

2. Techniques et moyens du maintien de l'ordre en Belgique, au Royaume-Uni et en Allemagne

Benoît BLANPAIN - Depuis 2001, on a une fusion police-gendarmerie. Issu de la gendarmerie, je travaille maintenant dans une zone de police locale, comme coordinateur opérationnel des opérations, gérant toutes les différentes directions, police administrative, police judiciaire, circulation, proximité, etc. Nous disposons d'une totale autonomie en zone de police et travaillons en véritable partenariat avec la police fédérale, qui vient nous appuyer pour tout ce qui est notamment moyens, missions spécialisées et supra-locales.

Notre paysage policier est découpé en 200 zones. La police a la totale gestion du maintien de l'ordre et de toutes les autres problématiques policières. La police fédérale gère les questions supra-locales ou internationales et fournit un soutien aux polices locales qui le demandent.

Au niveau international à Bruxelles, pour l'Union européenne et l'OTAN, le service d'ordre à gérer est important, ces réunions attirant de nombreux manifestants. Au niveau local, c'est le bourgmestre (le maire) qui autorise ou interdit une manifestation. La police travaille en symbiose avec lui, en lui fournissant l'information nécessaire et orientée vers la communauté qui constitue l'électorat. Cela lui permet de prendre une décision la plus opportune en termes de conséquences.

L'évolution sociale et l'évolution du maintien de l'ordre en général, sont assez similaires ; d'une intervention orientée vers la répression il y a une cinquantaine d'années, on est passé à une intervention orientée vers la communauté, avec peut-être une particularité par rapport à la France :

la police n'est pas le bras armé du préfet. Chez nous, il n'y a pas de préfet. La police fait partie de la communauté, n'est jamais un adversaire du manifestant mais aide les manifestants à manifester.

Il y a une quinzaine, une vingtaine d'années, on travaillait sur des techniques, ou encore des modes d'action, principalement pour faire face au conflit. On a élargi notre champ d'action pour travailler sur la maîtrise de l'évènement de son début jusqu'à sa fin, puis sur la cogestion de l'espace public. La cogestion signifie qu'on gère l'espace public avec les manifestants. Ces derniers mettent en place tout un niveau de service d'ordre interne, ils sont responsables d'encadrer, dans un premier temps, l'évènement et les débordements éventuels. La police reste toujours en back-up, pour n'intervenir que quand il y a un accident qui n'est plus négociable, plus gérable ou plus sécuritaire. Pour chaque évènement, la police travaille en amont en mettant en place des réunions avec les organisateurs de l'évènement, pour négocier l'ensemble les seuils de tolérance. Notre service de renseignements prend contact avec les organisateurs sur le terrain.

Il est important d'insister sur le rendre compte et la transparence que nous imposons à tous les officiers de police.

Benoît VAN-HOUTTE - La police de surveillance renvoie à du personnel « en tenue judiciaire », non-équipé, qui va dans un premier temps guider les manifestants en étant présent sur le terrain. En cas d'incident, il devra d'abord être résolu par le service d'ordre interne. C'est uniquement en cas d'intensification entraînant des risques pour la sécurité, que les forces de l'ordre interviennent, de la manière la plus ciblée et la plus courte possible, puis elles se mettent à couvert.

Notre approche a donc évolué depuis 15-20 ans, et porte ses fruits. L'intervention se fait sous la responsabilité du commandant du service d'ordre qui analyse l'opportunité et la proportionnalité de la réponse à donner, le seuil de légalité ayant été déterminé avec les autorités administratives en amont. Cela suppose une appréciation permanente et une différenciation parmi les manifestants. De plus, il est possible en Belgique de procéder à une arrestation administrative, qui permet à tout officier d'arrêter une personne pendant un certain nombre d'heures pour éviter l'aggravation d'une situation. Cette action préventive permet de garder un climat plus serein.

Le rôle du policier se traduit donc par la manière dont il va se positionner sur le terrain puisqu'il doit être à la fois un agent de liaison, un médiateur, et il doit pouvoir intervenir. C'est le paradoxe qui va jusque dans le détail de la tenue portée. Une tenue trop sécurisée l'empêche de jouer un rôle.

Il n'existe pas de personnel spécialisé en matière d'ordre, à l'exception de quelques zones de police. Les forces de l'ordre gardent une certaine polyvalence. Il faut pouvoir mobiliser 12 % de la capacité nette opérationnelle pour pouvoir demander du renfort soit dans les autres zones de police, ou au niveau fédéral. Le personnel de la zone de police intervient dans les situations les plus à risques, parce qu'il connaît le terrain, les individus qui habitent là, les intentions, etc. Cela permet d'avoir une approche différenciée, en fonction du personnel et du milieu dans lequel il évolue.

Est mobilisable le policier qui travaille tous les jours sur le terrain, et qui reçoit une formation et un équipement. Lorsque qu'il intervient dans son secteur, dans lequel il devra travailler le lendemain, il se préoccupe plus des conséquences de ses actions que le spécialiste qui vient de l'extérieur. Une exception concerne les unités qui regroupent les moyens spéciaux, en raison de leur spécialisation pour utiliser certains matériels.

En termes d'équipements spécialisés, nous avons investi énormément ces dernières années, dans la recherche de la preuve, le recours à du matériel vidéo de haute qualité pour pouvoir filmer des auteurs de trouble, permet de différer les arrestations et de ne pas intervenir dans une foule.

Concernant les différents seuils avant que la police puisse intervenir, le premier critère correspond à la légalité de notre intervention ; le deuxième constitue le moment d'opportunité, Les dommages collatéraux que peut engendrer une intervention doivent être les plus limités possibles.

La nouvelle approche mise en place depuis une quinzaine d'années a donné de très bons résultats. On constate une baisse énorme de la violence utilisée de part et d'autre, une augmentation de la satisfaction des différentes parties prenantes et la gestion négociée de l'espace public, ainsi qu'une augmentation de l'anticipation des événements. Ce mouvement guidé par l'information permet, pour 80 % des cas, d'anticiper quand les manifestations vont arriver.

Karl-Heinz SCHENK - En Allemagne, aucune menace, catastrophe, désastre, manifestation violente ou attaque terroriste n'est gérée sans la participation des forces mobiles de la police fédérale. Par exemple, le 18 mars 2015, à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la Banque centrale européenne à Francfort, 20 000 manifestants se sont rassemblés de manière légale dans le cadre du mouvement « *Occupy* », pour protester contre le capitalisme et le système financier mondial et européen. Selon MTV, les manifestants étaient pacifiques. Pourtant, très tôt dans la matinée, vers 6h30, 40 000 autres personnes activistes ont causé de nombreux dégâts matériels. 150 officiers de police ont été blessés, et 55 voitures abîmées.

Les forces mobiles connaissent une phase d'entraînement, pour le sommet du G7 qui aura lieu en juin.

L'Allemagne est un Etat fédéral, avec des services de police au niveau de l'Etat fédéral et des Etats fédérés. Selon la Constitution, Les Länder ou le Land peut solliciter des forces mobiles en cas de crise ou d'état de siège, selon l'étendue territoriale du phénomène. Il est de l'intérêt national d'avoir au niveau fédéré comme fédéral des forces de police suffisamment nombreuses et équipées. En Allemagne, les gendarmes et l'armée sont exclus du maintien de l'ordre.

Pour maintenir une coopération mutuelle et une coordination de toutes les forces mobile de police, un accord entre le gouvernement national et chaque Etat fédéré a été conclu, afin de définir le nombre d'agents, leur structure et leur niveau d'équipement. Le gouvernement fédéral procure l'équipement et dispense une formation en nouvelles technologies. Au total, les forces de police mobile comptent environ 16 000 policiers, spécialement entraînés et équipés. 5 400 officiers sont également mobilisables.

Sous l'égide du ministère fédéral de l'Intérieur, les quartiers des forces mobiles ont été définis. Mon service se trouve au centre de l'Allemagne, à côté de Kassel.

Sous notre commandement, au total, 10 unités interviennent pour gérer différents risques dans la région. Il y a donc les unités normales, des unités spéciales et des unités de soutien opérationnel technique. Il y a encore, dans la région de Saint-Augustin, une unité internationale mobilisable pour les activités internationales.

S'agissant du cadre juridique, en Allemagne, il y a un code pénal et un code de procédure pénale, mais également plusieurs lois concernant les différentes agences de police, ainsi qu'une loi spécifique sur les regroupements publics. Les services de police fédérale, la Bundespolizei et la Bundeskriminalamt, sont responsables de la prévention et de la répression au niveau national. 16 agences fédérées de police, assurent cette mission au niveau local. Les Etats fédérés ont adopté leur propre loi, chacune étant relativement similaire.

L'Etat de droit suppose que la démocratie n'ait pas besoin d'un Etat tout-puissant mais surtout d'un Etat qui accepte et protège les droits et libertés. La protection du droit de se rassembler est la priorité de la police, pour protéger les manifestants mais aussi pour éviter les débordements.

Par exemple, si une manifestation de droite est annoncée, d'autres manifestations seront en concurrence avec celle-ci. La police doit coopérer avec les organisateurs de toutes ces manifestations, pour leur assurer le droit de manifester mais séparément. C'est parfois un défi.

Les forces de police mobiles fédérales ont élaboré des lignes directrices, « CONSEQUENT », chaque lettre du sigle correspondant à un message :

- C : communicatif ;
- O : offensif ;
- N: « nachhaltig » qui signifie durable en allemand ;
- S : solide ;
- E: « eigener », qui renvoie à la propre intelligence ;
- Q: qualité, c'est-à-dire l'absence de risque et le traitement différencié ;
- U: « unter », qui signifie entre les peuples, qui se focalise sur les auteurs de troubles ;
- E: efficacité ;
- N: « nachvollziehbar », qui signifie prouvable et légal selon la situation.
- T : techniques, tactiques et procédures.

Pour mettre en œuvre ces lignes directrices, nous avons créé des unités tactiques pour débloquer les situations, des unités d'arrestations, et des procédures pour gérer la foule, développer les outils de surveillance et créer un service médical. Les objectifs de nos interventions lors des manifestations sont de prévenir la violence, d'identifier les casseurs, de réunir les preuves, de répondre de manière adaptée à chaque situation, de transférer les dossiers au procureur, de défendre nos officiers de police en tant que témoins ou dans la mise en œuvre des moyens. La réponse doit être différenciée et proportionnée, de manière concertée avec les organisateurs.

Concernant la structure de nos unités mobiles, chaque unité est composée d'environ 120 policiers répartis en 3 sections. Chaque section est composée de 38 policiers, de 3 brigades et d'une petite équipe de commandement. Les unités sont multifonctionnelles. Elles sont sous l'autorité d'un commandant, et peuvent travailler 24 heures sur 24. Nous avons élaboré un manuel de tactique opérationnelle et de contrôle dans les zones rurales et urbaines.

Concernant l'équipement des forces, il se compose d'un *tonfa* (un bâton court), d'une arme à feu PF30, de menottes et d'un spray au poivre. Les officiers ont un uniforme résistant au feu, ils portent un blouson pour éviter qu'on ne leur vole leur matériel. Le corps entier est protégé, y compris la tête.

En complément aux unités mobiles nous avons mis en place des unités spéciales d'arrestation, spécialement entraînées et équipées. Par exemple, la rencontre appelée "*HOgeSA*", (Hooligans contre salafistes) réunit des Hooligans et des partisans de la droite. « *Pegida* » est un mot utilisé pour désigner un mouvement contre l'islamisation en Occident, très présent en Allemagne de l'Est. Tous les lundis nous avons des protestations du *Pegida* dans certaines villes d'Allemagne, qui entraînent des contre-mouvements salafistes. Les unités spéciales doivent également lutter contre le crime organisé, et les gangs de motos qui s'infiltrent dans des manifestations, y compris sportives.

L'Allemagne a mis en place des unités spéciales prêtes à intervenir en cas de blocage routier ou d'infrastructures par des activistes. Les blocages routiers sont légaux, mais doivent être limités dans le temps. La pyramide est une technologie spéciale des activistes pour bloquer les routes et les voies ferrées. Les pyramides sont impossibles à enlever et les manifestants qui sont à l'intérieur ne peuvent être enlevés sans les blesser. Il faut donc avoir des connaissances techniques spécifiques pour intervenir.

On a créé des unités spéciales pour les émeutes, on coopère avec la police montée, des maîtres-chiens, on utilise des véhicules avec haut-parleurs, des véhicules blindés, des caméras cachées, et des véhicules équipés d'un système de vidéo-surveillance et de retransmission pour identifier les fauteurs de troubles. Enfin, nous sommes dans une phase de modernisation avec l'utilisation de canons à eau et dont l'utilisation est bien plus proportionnée que l'utilisation du spray au poivre ou d'une matraque qui sont des armes.

Pour conclure, les forces mobiles allemandes ont pour rôle d'identifier et d'arrêter les criminels, les délinquants violents et interviennent donc au cours des manifestations, de manière différenciée afin d'obtenir des effets durables.

Colin MORGAN - Londres, comme toute capitale en Europe connaît de nombreuses manifestations, environ 3 500 par an. Seules 10 à 15% sont contrôlées. On compte 32 000 officiers à Londres, soit un quart des policiers de la nation. Tous ont reçu un entraînement pour assurer le maintien de l'ordre jusqu'à un certain niveau, mais 6 500 ont reçu un entraînement spécifique, avec différentes spécialisations.

Au Royaume-Uni, il y a un service de police nationale. Il s'agit du service de police géographique dans les régions. Par conséquent, chaque fois qu'il y a une mobilisation nationale nécessaire, nous avons un département particulier qui dépend du ministère de l'Intérieur qui assure la coordination et le financement à travers le Royaume-Uni.

Lors de la manifestation à l'occasion du G 20 en 2009, un homme pourtant pacifique a été frappé par un policier et en est mort. Cela a conduit à une profonde réflexion au sein de la police anglaise, et à une publication du *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* : « adapting to protest » (l'adaptation pour protester), qui remet en cause l'intervention de la police lors des manifestations.

Jusqu'à la manifestation de 2009, nous avons toujours toléré les manifestations légales. Or, nous appliquons le mauvais critère. Il fallait appliquer le critère que nous avons depuis lors retenu : celui des manifestations pacifiques. Donc une manifestation peut être pacifique mais illégale. C'est le cas par exemple, des blocages routiers.

Nous avons eu des émeutes à Londres en 2011, un an avant les Jeux Olympiques. La ville était littéralement en feu, et nous avons perdu le contrôle pendant quatre jours. De nombreux travaux ont été publiés par le *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* et la Police métropolitaine. Ces publications portaient notamment sur le recours à la force meurtrière.

Concernant le maintien de l'ordre public au Royaume-Uni, nous avons une approche similaire à l'Allemagne. Nous encourageons les organisateurs à prendre en charge leurs manifestations. Le droit de manifester pacifiquement est garanti par les articles 9, 10 et 11 de la Convention européenne, et le rôle de la police est de prévenir la violence, de protéger la paix et la propriété. Les limites aux interventions des forces de polices s'inscrivent dans le cadre du respect des droits de l'Homme. En 2009, nous avons fortement encadré la manifestation et la police a été perçue comme source d'oppression par la foule. Nous avons donc repensé notre approche.

Il n'y a pas d'intervention judiciaire dans notre approche du maintien de l'ordre public. Nous avons certes un aperçu judiciaire après les événements. La prise de décision incombe à l'officier de police senior responsable. Nous avons également un manuel « *Authorized Professional Practice* » destiné à tous les corps de police. Il contient un modèle de gestion des conflits et des informations concernant l'évaluation de la menace, la prise en compte des droits de l'Homme et la prise de décision.

Concernant l'organisation de la réponse policière, nous avons une structure de commandement très claire, sans intervention judiciaire. Nous avons trois intervenants différents :

- L'Or est le commandant tactique stratégique ultime, un individu, généralement un seul officier de police ;
- L'Argent, est le commandant tactique pour l'événement ;
- et puis les commandants de Bronze, qui ont la responsabilité géographique ou fonctionnelle.

Pour revenir au modèle de prise de décision, la clé pour évaluer une menace est l'intelligence. En pratique, nous utilisons très rarement le pouvoir de limiter le droit de manifester. Le maintien de la paix est une obligation pour un agent de police. Mais la Common law fournit aussi les pouvoirs d'intervenir en cas de besoin.

L'intervention des forces de l'ordre lors d'une manifestation doit être proportionnée, légale, responsable et nécessaire. Le mot nécessaire est intéressant, particulièrement dès qu'il s'agit de gérer une manifestation pacifique mais illégale. C'est le cas par exemple lorsque l'on s'interroge sur l'évacuation d'un blocage routier pacifique, et l'éventuel recours à la force. Une occupation d'une demi-heure devant la résidence du Premier ministre peut être raisonnable. En revanche 3 ou 4 heures d'occupation sur une route peuvent ne pas l'être ; le droit d'aller travailler se heurte au droit de manifester, et c'est le rôle de la police de trouver un équilibre entre ces droits.

Que peut-on faire pour encourager la coopération entre les manifestants, pour minimiser l'intervention de la police, tout en respectant le droit de manifester garanti par la CEDH ? Entre un commandement or, argent ou bronze, on préférera le bronze. Les bronzes jouent un rôle clé car ils établissent le contact avec les manifestants, les habitants de la zone concernée, ou encore avec les mouvements opposés. En privilégiant une approche sociétale des mouvements de groupes, il n'est plus nécessaire de recourir la force. Sur le modèle suédois, nous avons mis en place des équipes de liaison. On utilise des médiateurs communautaires, et un groupe de référence mène nos travaux d'analyse et nous informe sur la surveillance policière à Londres.

Nous enseignons à nos officiers un modèle d'intervention en cinq étapes, le recours à la force étant l'ultime recours. Nos équipes de liaison nous permettent d'améliorer notre compréhension de la situation car les groupes peuvent s'exprimer ce qu'ils souhaitent faire. Cela légitime l'action de la police, et permet de contrôler la foule sans recourir à la force. Il s'agit de notre mode de fonctionnement depuis deux ou trois ans maintenant et l'on constate une meilleure coopération et une réduction des moyens de police nécessaires, qui sont onéreux. Les manifestants s'auto-organisent tout en gardant le contact avec les équipes de liaison, ce qui encourage la confiance mutuelle et le respect des droits de l'Homme.

B) Le bilan par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) de l'observation de l'encadrement de différentes manifestations en Europe

Anita DANKA - Le droit de manifester pacifiquement est fondamental dans une société démocratique, car quand ce droit est réellement protégé et encouragé, il permet aux groupes, y compris minoritaires, et aux individus d'exprimer leurs opinions dans l'espace public. Le droit de manifester pacifiquement est lié à d'autres droits et libertés, tels que la liberté d'expression et la liberté d'association. On aime souvent dire que l'approche retenue par les autorités pour réguler le droit de manifester pacifiquement peut être considérée comme un test décisif de leur respect global des droits de l'Homme.

Le droit de manifester pacifiquement est consacré par des instruments internationaux et régionaux protecteurs, ainsi que dans le cadre d'engagements de l'OSCE, adoptés par ses Etat-membres

unanimement. De nombreux engagements de l'OSCE garantissent spécifiquement ce droit à chaque individu, sans discrimination. Pourtant, dans bien des cas la mise en œuvre de ces engagements reste un défi pour la région OSCE, souvent à cause de législations ou d'actes restrictifs.

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (BIDDH), dont le mandat est d'aider les Etats membres à mettre en œuvre leurs engagements, s'est concentré activement sur la promotion et la mise en œuvre du droit de manifester pacifiquement grâce à de nombreuses activités telles que le renforcement des capacités. Nous avons formé des personnes, des organisations de la société civile, et des institutions nationales de droits de l'Homme sur la façon d'assurer le respect des droits de l'Homme et de gérer les manifestations. On offre aussi, sur demande, une assistance législative en fournissant l'analyse, par exemple, sur un projet de loi relatif à l'exercice du droit de manifester pacifiquement, sur sa conformité avec les standards internationaux de droits de l'Homme et les engagements de l'OSCE.

Nous développons également des outils et repères. Avec la Commission de Venise, des lignes directrices générales ont été définies, notamment sur la liberté de manifester pacifiquement. Nous en sommes déjà à notre deuxième édition et nos collègues travaillent sur la troisième. La Commission de Venise et le BIDDH travaillent main dans la main pour élaborer les lignes directrices, les actualiser, y inclure la jurisprudence pertinente ainsi que les bonnes pratiques internationalement reconnues. Enfin, nous aidons à superviser les manifestations, le personnel du BIDDH allant observer les manifestations dans l'espace OSCE.

Nous avons conseillé, au cours des quatre dernières années, 20 pays membres et observé 53 manifestations. On pense que nos activités sont concentrées vers l'Est, l'Asie centrale et à l'Est de Vienne, or pas exclusivement. Nous avons supervisé, dans un premier projet, des manifestations en Croatie, Hongrie, Moldavie, Pologne, Serbie, Slovaquie, Suisse, Ukraine, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Lors d'une seconde mission, nous avons supervisé l'Albanie, la Bulgarie, la République Tchèque, la France, la Grèce, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne.

Le but ultime de ces études n'est pas de présenter une évaluation des pays concernés, ce qui ne sera pas possible à partir de l'observation d'une ou deux manifestations et de l'étude de la législation pertinente. Nous espérons que nos observations et conclusions tirées à partir d'exemples précis pourront être utiles à tous les pays soucieux de garantir le droit de manifester pacifiquement en conformité avec les standards internationaux.

Toutes nos activités concernant les manifestations supposent l'observation directe et la réunion d'informations fournies par toutes les parties prenantes sur une manifestation particulière que l'on observe, et sur la situation générale du droit de manifester pacifiquement dans un pays donné.

Chaque manifestation veut communiquer un message. Il faut s'assurer que ce message peut être effectivement communiqué à ceux à qui il est adressé. Le droit de manifester pacifiquement inclut également le droit à la protection contre les violences des adversaires. La réglementation doit prendre en compte le risque de confrontation. Toutefois, même en cas de risque d'affrontements, les autorités doivent faciliter le déroulement des manifestations.

Dans le cadre de nos activités, nous avons observé des manifestations qui posent des défis particuliers en termes de régulation. Une sorte de manifestation que l'on observe souvent concerne les LGBTI Prides dans les pays où elles n'ont pas été reconnues. La première d'entre elles que nous avons observée a eu lieu à Podgorica en 2013. La contre-manifestation n'était pas très visible. A cause du risqué élevé de confrontation, et du comportement violent des contre-manifestants, cela semblait approprié.

On distingue aussi entre pacifique et légal. Nous croyons, à partir des normes internationales et des bonnes pratiques, que les manifestations doivent être autorisées dès lors qu'elles sont pacifiques. Pour la plupart des manifestations, l'illégalité repose sur le fait qu'elles n'aient pas été déclarées, mais elles ont pourtant été facilitées par les forces de police dans de nombreux pays. On considère que l'obligation positive de protéger les manifestations pacifiques s'applique aussi aux contre-mouvements de manière simultanée, dans la mesure où tous sont pacifiques.

En amont de la manifestation, dans certains Etats, les manifestations sont interdites dans certains endroits publics ou à certains moments de la journée. Ces interdictions générales sont disproportionnées car elles ne prennent pas en compte les circonstances particulières pour chaque manifestation. Les seules restrictions possibles, selon nous, doivent reposer sur des arguments fondés et permis par les normes internationales et les engagements de l'OSCE.

Nous sommes heureux de constater que dans la plupart des pays, il existe un système de déclaration, préférable au régime d'autorisation. De plus, la plupart des manifestations considérées comme illégales au regard du droit applicables étaient le plus souvent tolérées. Ajoutons que les actes de violence qui se sont produits lors de manifestations pacifiques ont souvent été résolus individuellement et n'ont pas conduit à la fin de la manifestation.

Pour la plupart des manifestations observées, il n'y a pas ou peu eu d'arrestations ou de recours à la force. Même dans le cas d'interventions non justifiées ou excessives, elles n'ont pas été globales mais individuelles. On a aussi constaté que, pour de nombreuses manifestations pacifiques, le nombre de policiers avec un équipement anti-émeutes était très important. Dans d'autres cas, la stratégie de contrôle de la foule repose sur le fait de contenir les manifestants en les empêchant de se disperser. Nous pensons que ces pratiques sont excessives, violent potentiellement le droit de manifester pacifiquement, et portent atteinte à la liberté de mouvement et au droit à la liberté.

La surréglementation des manifestations et le recours à des tactiques qui risquent d'accroître les tensions est un problème. Il faut s'assurer que le confinement n'est employé que lorsque cela est nécessaire pour empêcher des dommages ou des blessures graves, et quand aucun autre moyen moins restrictif ne peut l'être. De plus, les tactiques policières qui mettent l'accent sur la désescalade de la tension sont plus valorisables que le déploiement massif de policiers en tenue anti-émeute.

Nous essayons de conseiller sur la phase préalable à la manifestation, selon la démarche des organisateurs, le cadre légal, les possibilités de communication avec la police, l'information dont dispose la police, et la stratégie sécuritaire que cette dernière propose.

Pour la plupart des manifestations observées, les services de police ont au moins essayé de communiquer avec les organisateurs en amont. La plupart du temps, ils ont préféré partager une information limitée sur la stratégie sécuritaire. Dans la plupart des cas, la communication avant et pendant les manifestations a eu lieu entre organisateurs et forces de police, mais au cours des manifestations, la communication a été parfois limitée. En général, on observe qu'une bonne communication facilite le travail de la police, et la jouissance du droit de manifester pacifiquement.

Les observateurs du BIDDH ont pu mener à bien leurs activités sans entrave. Les pays où nous nous sommes rendus ont coopéré volontiers. Soulignons que la promotion et la facilitation des observations indépendantes de manifestations par les Etats participants constitue une bonne pratique, conforme aux engagements de l'OSCE.

Nous avons obtenu bien plus d'informations qu'il n'apparaît dans nos rapports thématiques. Nous restons donc à disposition de tous les pays que nous avons évalués à coopérer d'avantage s'ils le souhaitent. Nous allons entamer notre troisième cycle d'évaluation qui concernera 10 à 12 pays.

Pour conclure, le BIDDH est prêt à constituer un forum pour échanger des expériences et bonnes pratiques pour faciliter les manifestations pacifiques au sein de l'OSCE, comme le propose la rencontre d'aujourd'hui.

TABLE RONDE 2 : DEONTOLOGIE DE LA SECURITE ET GESTION DEMOCRATIQUE DES FOULES

Claudine ANGELI-TROCCAZ - Nous avons, dans nos démocraties, tous en commun l'objectif de trouver l'équilibre entre la paix publique et la préservation des libertés individuelles, la liberté d'expression et la liberté de manifestation. D'ailleurs, M. Dieu a parlé ce matin du paradoxe que recherchent nos sociétés dans cette nécessité de l'ordre et l'acceptation d'une certaine forme de désordre. Cela souligne encore une fois la nécessité de travailler ensemble, toutes nos institutions et autorités indépendantes en particulier, qui sommes des témoins privilégiés des relations entre la police et les citoyens.

A) La prévention des risques liés au maintien de l'ordre

Kirsten DYRMAN - L'autorité indépendante danoise de plaintes a été établie par l'Acte n°404 du 21 avril 2010, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Elle n'est pas rattachée à la police. Sa mission est d'enquêter sur les infractions criminelles commises par les officiers de police quelle que soit leur gravité, et est compétente pour connaître et décider des fautes commises par les policiers. Elle prend des décisions finales qu'elle transmet au commissaire de la police nationale qui applique alors la suite des sanctions disciplinaires contre l'officier de police concerné.

En 2009, à l'occasion de la conférence des Nations Unies de Copenhague, une manifestation regroupant plus de 100 000 manifestants s'est déroulée au mois de décembre. Cette manifestation pacifique et légalement autorisée s'est rapidement transformée en émeute en raison de la présence de plusieurs centaines de fauteurs de troubles. La police a considéré qu'il ne s'agissait plus d'une manifestation pacifique mais d'une émeute. Les fonctionnaires de police ont alors usé de la technique d'encerclement et appréhendé environ 1 000 personnes (« *pincer movement* »). Plusieurs centaines de ces manifestants ont été menottés par terre dans le froid pendant plus de 4 heures sans ravitaillement. A l'issue de cet événement, 178 de ces personnes ont porté plainte contre la police pour violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Le tribunal danois a retenu l'existence de traitements inhumains et dégradants, et alloué 1 200 euros d'indemnité pour préjudice moral à chacune des victimes.

L'Ombudsman du Danemark a formulé plusieurs recommandations, notamment celles de mettre à la disposition des personnes des couvertures, des ravitaillements, ainsi que la mise en place d'infrastructures médicales. Il a également été requis de la part des fonctionnaires de police que les enquêtes et les interrogatoires soient aussi courts que possible pour réduire le temps de détention.

Michael MAGUIRE - En Irlande du Nord, l'Ombudsman est l'institution chargée de traiter des plaintes et des réclamations relatives aux fautes professionnelles de la police. Ses agents doivent diligenter les enquêtes à charge et à décharge. L'ouverture du Bureau du Police Ombudsman, le 6 novembre 2000, a marqué un tournant dans le domaine des plaintes contre la police en Irlande du Nord. Cela a introduit un système de surveillance indépendant, impartial et civil du maintien de l'ordre. En 2013-2014, le bureau a reçu 3 700 plaintes contre la police d'Irlande du Nord

Le rôle du médiateur est particulièrement lié aux événements en Irlande du Nord à la « manifestation des drapeaux » concernant le retrait du drapeau de l'Union des bâtiments publics de Belfast, engendrant des troubles considérables allant du blocage de routes à l'utilisation de balles, plusieurs

personnes ayant trouvé la mort. Pendant cette période, l'atteinte à l'ordre public était considérable et bien que les raisons soient encore discutées. La façon donc la police intervient pour maintenir l'ordre public a donc une signification particulière.

Par la suite, 300 plaintes ont été déposées pour usage excessif de la force, comportements oppressifs, échec dans le devoir, incivilités et arrestations infondées.

Le Bureau du *Police Ombudsman* s'est saisi de l'affaire et a composé spécialement une équipe. Toutefois, certains plaignants étaient réticents à saisir l'institution par confusion avec la police. Le Bureau a expliqué le processus de plainte inconnu de certains plaignants. Une autre difficulté est apparue concernant la réunion de preuves objectives.

Il était important que les conclusions du Bureau démontrent qu'à certains moments la police ne s'était pas trompée, mais aussi les erreurs qui avaient été commises, afin de susciter la confiance à la fois des forces de l'ordre et des plaignants.

Par exemple, une femme a accusé les forces de l'ordre de l'avoir blessée à la jambe avec une AEP, sa blessure s'étant par la suite infectée. L'examen de vidéo de surveillance montre que la police avait en effet chargé une AEP au moment de l'incident, mais ne permettait pas de savoir si la décharge avait causé la blessure. Un examen médical de la blessure sur le lien de causalité a été réalisé, à partir de recherches sur les blessures causées par AEP. Il a conclu que la blessure ne pouvait pas avoir été causée par la décharge. L'Ombudsman en a déduit qu'il n'y avait eu aucune faute de la police.

Dans d'autres cas, où des images vidéo attestaient de violences policières pour lesquelles aucune plainte n'avait été déposée, le Bureau du *Police Ombudsman* s'est saisi des faits, a constaté un recours disproportionné à la violence et a recommandé des sanctions disciplinaires.

En général, étant donné l'ampleur des troubles en Irlande du Nord, on trouve très peu de preuves d'inconduite policière. Dans l'ensemble, l'utilisation d'AEP a été dûment autorisée, et les décisions individuelles pour y avoir recours ont été, pour l'essentiel, justifiées.

Par rapport au nombre de décharges AEP tirées, nous avons eu relativement peu de plaintes, et la police a été peu condamnée, ce qui suggère qu'en Irlande du Nord, le public ne pouvait pas voir le PSNI (Police Service of Northern Ireland) au cours de ces émeutes comme une force hors de contrôle. Il n'y a cependant pas de place pour la complaisance. Le désordre créé de graves tensions au sein de la police et avec des parties de la communauté, lesquelles sont en cours d'analyse. Le ressenti des deux parties doit être pris en considération. Malgré la méfiance envers les mécanismes étatiques nous avons réussi à paraître indépendants en nous basant sur la preuve.

Diane REYNDERS - Le Comité P a été créé en 1991, pour doter le Parlement fédéral d'un organe de contrôle externe, indépendant et neutre, sur la police. Il a effectivement débuté ses activités en 1993. Le Comité P exerce sa mission via différents canaux, notamment au travers de l'examen des plaintes de citoyens. À cet égard, il convient de préciser que le Comité ne remplit pas de fonction de médiation et n'a pas été créé pour résoudre des problèmes individuels de plaignants en relation avec la police. Il fait des enquêtes de contrôle pour informer le Parlement belge et les ministres compétents.

Le Comité P entend contribuer au bon fonctionnement d'une police démocratique, intègre et orientée vers la communauté. Il constitue l'institution externe qui contrôle le fonctionnement global des services de police. Il surveille en particulier la manière dont l'efficacité, l'efficience et la coordination des services de police sont réalisées et la manière dont les libertés et les droits fondamentaux sont respectés et activement stimulés.

La circulaire CP4 établit un cadre de référence pour la gestion négociée d'évènements et de rassemblements. Ce document, prévoit plusieurs axes qui doivent être respectés par les services de police :

- une analyse des risques doit être faite. La police doit obtenir les renseignements pertinents avant, pendant et après l'évènement. Le Comité P a pu constater, en 2013, que les informations ciblées sont recueillies sur l'évènement au moyen de formulaires ; il manque parfois une analyse dynamique et qualitative des risques en fonction de leurs probabilités et de leurs conséquences, et les moyens matériels et humains pour y faire face. Depuis deux ans, la police a fait des efforts pour améliorer l'analyse des risques.
- un partenariat doit s'instaurer entre la police et la communauté : l'ensemble des acteurs crée conjointement les conditions de déroulement de la manifestation, de manière à trouver un équilibre entre les exigences et les intérêts différents de tous les groupes qui participent à l'évènement. Les seuils de tolérance sont clairement délimités et communiqués. Les documents analysés montrent que le partenariat et le travail orienté vers la résolution de problèmes sont solidement ancrés. Mais les seuils de tolérance ne sont pas toujours définis de manière aussi détaillée et formelle dans tous les ordres d'opérations, alors que souvent ils sont bels et bien disponibles et servent de base aux négociations avec les différents acteurs concernés.
- le recours aux moyens de contraintes et à la privation de liberté. La mise en œuvre de moyens policiers se fait graduellement en tenant compte de l'évolution de la situation. Si la police opte pour une visibilité plus élevée, elle doit alors toujours être consciente de l'impact possible qu'engendre cette visibilité auprès des participants à l'évènement. En pratique la police s'efforce d'appliquer au maximum la philosophie de travail orientée vers la communauté dans le cadre de la gestion et de la maîtrise des évènements.

Globalement, on peut dire qu'en Belgique, grâce au modèle de *community policing*, les manifestations sont en général assez bien gérées par les services de police qui ont beaucoup investi sur le « know-how ».

B) Le rétablissement de l'ordre public lors des manifestations

Estelle FAURY - Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante, instituée par la loi organique et la loi ordinaire du 29 mars 2011. Cette institution regroupe les missions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ainsi que de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). Le Défenseur des droits est institué comme l'autorité unique pour la défense des droits. Il convient de préciser que le Défenseur des droits n'est saisi qu'à la marge sur le nombre de manifestations en France. Rien qu'à Paris, le nombre de manifestation en 2015 était de 13 par jour. Ces saisines portent sur la manière dont les forces de l'ordre sont intervenues dans le cadre de manifestations, de rassemblements, de violences urbaines ou encore d'occupation de terrains, lorsqu'un niveau de conflit a été franchi et qu'il est fait usage de la force et afin de rétablir l'ordre public.

De manière générale, le Défenseur des droits examine les circonstances d'un incident qui lui est soumis à la lumière des obligations faites aux forces de l'ordre de faire un usage de la force nécessaire et proportionné l'égard des manifestants.

Plus précisément, le Défenseur des droits s'est penché sur la question de l'utilisation des armes lors des manifestations. Après avoir relevé des défaillances techniques sur l'un des deux modèles de lanceurs de balles de défense utilisés, le Flash-Ball Superpro®, il en a recommandée l'interdiction dans le cadre des manifestations. Il s'est également intéressé à l'utilisation des différentes grenades : de désencerclement et lacrymogènes.

Dans une récente décision, il était question de l'usage d'un *Flash-Ball superpro*® utilisé contre un enfant de 9 ans, victime d'une infirmité permanente. A ce titre, le Défenseur des droits a recommandé une sanction disciplinaire à l'encontre du fonctionnaire de police, cette recommandation ayant été suivie par le ministre de l'Intérieur qui l'a sanctionné.

Le Défenseur des droits s'est autosaisi, en octobre 2014, du cas du décès d'un militant écologiste, qui a été victime du tir d'une grenade explosive à l'occasion de la manifestation contre le projet de construction du barrage de Sivens. Dans la lignée de cette affaire, Monsieur TOUBON précise avoir « *engagé des réflexions sur cette question qui est extrêmement aiguë* », car « *la pratique du maintien de l'ordre face à des manifestations de plus en plus difficiles à juguler* ».

Le Défenseur des droits a également dénoncé la question du manque de loyauté dans la rédaction des procès-verbaux pour justifier le cadre d'emploi d'une arme après son utilisation. « *Cela peut aboutir à des difficultés, voire à l'impossibilité d'établir qui est l'auteur d'un tir, par exemple, et de contrôler l'usage de la force a posteriori* ».

D'autres difficultés posent également problème :

- La question des sommations, lesquelles doivent en principe précéder le recours à la force. Il existe des cas où il ne peut pas être fait de sommations. De plus, est-ce que les manifestants comprennent ces sommations et quand est-ce qu'il va être fait usage ou pas de la force ?
- les différentes unités qui interviennent dans le cadre du maintien de l'ordre n'ont pas reçu la même formation ;
- La question de la transparence, de la lisibilité de la chaîne de commandement et de la traçabilité des ordres ;
- l'apparition de nouvelles formes de contestations sociales et de la réaction des forces de l'ordre à ces nouvelles formes de contestation ;
- enfin, la question de l'engagement de la responsabilité administrative dans le cadre de l'usage de la force, qui va se poser de plus en plus à l'avenir.

Sarah GREEN - L'encadrement des manifestations et le maintien de l'ordre sont une question cruciale pour la Commission indépendante de la déontologie de la sécurité (IPCC). Les critiques à l'encontre de la police qui ont suivi les émeutes de Brixton, dans le sud de Londres, en 1981 ont partiellement inspiré la création de l'Autorité de Plaintes de Police en 1985. Pourtant, cette dernière n'a été dotée que de pouvoirs limités pour contrôler les enquêtes de police, et n'a pas donc pu atteindre les attentes de l'opinion publique.

Il a fallu attendre un rapport de 1999, rendu suite au meurtre d'un adolescent noir, pour que soit recommandée la création d'un organe de contrôle de la police véritablement indépendant avec des vrais pouvoirs d'enquête. La IPCC a donc été créée en 2003 et a commencé à fonctionner en 2004.

La IPCC fonctionne de manière indépendante. Sa mission première est d'assurer la confiance publique pour les plaintes déposées contre la police, en Angleterre et au Pays de Galles. Notre activité consiste : à superviser le système de plainte et à émettre des standards à respecter pour la police lorsqu'elle traite les plaintes, nous examinons les cas les plus graves, portons une attention particulière aux personnes insatisfaites sur la manière dont la police a traité leur plainte, et tentons

de trouver des solutions pour améliorer les pratiques de la police. Les principes qui guident l'action de la IPCC sont : le respect de l'égalité, des droits de l'Homme, de l'indépendance, de la diversité, de l'intégrité et de l'ouverture, et l'indépendance. Les moyens de la IPCC augmentent progressivement, raison pour laquelle elle peut enquêter sur davantage d'affaires.

Le modèle de la police britannique repose sur la confiance de l'opinion publique et sur l'Etat de droit. C'est pourquoi la régulation des manifestations et le traitement des plaintes qui peuvent en résulter suscitent un vif intérêt. Une de nos enquêtes les plus récentes concerne une manifestation de 2004 en faveur de la chasse à courre au renard qui devait être interdite. Plusieurs plaintes ont été déposées et la IPCC a enquêté sur une quarantaine d'allégations de blessure grave à la tête. Plusieurs recommandations ont été formulées par la IPCC, parmi lesquelles la prévention du risque d'écrasement.

La IPCC enquête également sur des plaintes contre les forces de police pour des faits liés aux manifestations lors du sommet du G20 à Londres en 2009, et notamment sur la mort d'un homme. L'officier a été poursuivi pour homicide, relevé de ses fonctions mais acquitté. Nous avons recommandé la graduation et la progressivité de la réponse policière.

Etant donné le nombre annuel élevé de manifestations, on constate la réduction du nombre de plaintes. Cela s'explique par le fait que les intéressés ne savent pas qu'ils peuvent porter plainte, qu'ils n'ont pas identifié l'officier concerné, ou ne pensent pas que les enquêtes aboutiront, ou encore parce qu'ils ne veulent pas donner leur nom. C'est particulièrement le cas chez les minorités ethniques. Lorsque les plaintes sont déposées, elles portent essentiellement sur le confinement excessif lors des manifestations, un recours excessif à la force ou des arrestations juridiquement infondées.

Le recours à la force est l'objet de la plupart des plaintes les plus sérieuses. En Angleterre comme en Europe, il existe une présomption de manifestation pacifique, et la police doit réduire les cas de recours à la force, qui doit être utilisée en dernier recours dans la gestion des foules. Tout usage de la force doit être raisonnable selon les circonstances, c'est-à-dire absolument nécessaire aux fins autorisées par la loi, et l'intensité de la réponse doit aussi être raisonnable et proportionnée à la menace.

La législation britannique consacre le droit de se réunir de manière pacifique, à ce titre des études sont en cours afin de déterminer dans quelles circonstances s'impose l'usage de la force par les fonctionnaires de police.

Deux phénomènes inquiètent la IPCC : l'utilisation croissante des pistolets *taser*, et l'acquisition récente par le maire de Londres des premiers canons à eau avec l'accord du ministre de l'Intérieur. Les pistolets *taser* sont utilisés en Angleterre et au Pays de Galles depuis 2003, comme alternative aux armes à feu. Ils peuvent être adaptés à condition qu'ils soient utilisés de manière appropriée. Le nombre d'opérations pour lesquelles les armes à feu sont autorisées a diminué considérablement. Mais depuis 2007, le *taser* est autorisé dans un nombre plus importants de situations, pas nécessairement liées au maintien de l'ordre public. Les chiffres montrent une augmentation de l'utilisation du *taser* de 232 %, y compris du nombre de plaintes qui en découlent. Il faut donc veiller aux dérives. La CIP poursuit ses études sur l'utilisation des *taser* pour maintenir l'ordre public.

Dans notre réponse à la consultation du Maire de Londres sur l'utilisation du canon à eau, nous avons soulevé un certain nombre de questions sur l'éthique et l'efficacité de son utilisation. Les canons à eau peuvent être adaptés à certains types de manifestations pour maintenir les manifestants à distance des forces de l'ordre si cela apparaît strictement nécessaire.

Une pratique utile concerne le port par les officiers de police de caméras sur eux, pour filmer les interactions avec le public, les images pouvant se révéler très instructives pour instruire les plaintes.

Charlotte STORGAARD - Cette présentation porte sur l'utilisation du spray au poivre et sur les réflexions de l'Autorité indépendante de la déontologie de la sécurité concernant son utilisation lors des manifestations.

En 2012, la CEDH s'est prononcée dans l'affaire *Ali Güneş c. Turquie* sur l'utilisation de gaz lacrymogène par la police turque contre une personne qui avait déjà été immobilisée. La Cour a conclu à une violation de l'article 3 de la Convention, dès lors que l'intéressé était déjà sous contrôle.

En droit danois, le spray au poivre est considéré comme une arme, tout comme en Allemagne et en France. Selon la législation danoise, la police peut recourir à la force pour prévenir et éviter les atteintes à l'ordre public, notamment lors de manifestations ou dans le cadre de la lutte contre les activités criminelles de particuliers. Le recours à la force doit être nécessaire par rapport à l'objectif de protection poursuivi.

L'Autorité indépendante de la déontologie de la sécurité est compétente pour les plaintes concernant les dérives policières.

Le spray au poivre fait partie de l'équipement des policiers depuis 2008, pour réduire les cas de blessures des citoyens et des policiers. Son utilisation augmente et notre institution, y portant ainsi, une attention particulière, tente de déterminer les conditions admissibles de son utilisation. Deux situations ont été identifiées comme ne justifiant pas l'utilisation du spray : pour arrêter une personne conduisant un deux-roues, et contre une personne menottée car elle est présumée être sous le contrôle de la police.

C) Le point de vue de la Cour européenne des droits de l'Homme

Aysegül UZUN-MARINKOVIC - Cette présentation porte sur les derniers développements jurisprudentiels de la Cour. Les propos exposés n'engagent que l'orateur et non la Cour.

Tout d'abord, l'article 11 de la Convention garantit le droit à la liberté de réunion pacifique, les seules restrictions possibles devant être prévues par la loi et nécessaires à la défense de l'ordre et à la sûreté publique. La Cour a constamment souligné qu'il s'agissait d'un droit fondamental nécessaire dans une société démocratique et, tout comme la liberté d'expression, son exercice ne doit pas être restreint. L'article 11 s'applique à des hypothèses diverses : des marches ou des processions, des ensembles statiques, des sit-ins ou même le blocus des carrefours par des véhicules et des personnes. Nous avons actuellement une affaire pendante devant la Grande Chambre : *Kudrevičius et autres c. la Lituanie*, et nous allons voir ce que la Cour dit dans ce cas.

Mais la Cour a toujours précisé que toute expression dans un espace public ne constituait pas nécessairement une « manifestation ». Dans une affaire récente, *Tatár et Fáber c. Hongrie*, la Cour souligne que le terme « manifestation » est une notion autonome et que les qualifications aux regroupements dans l'espace public dans le droit national n'ont qu'une valeur relative.

Cependant, le fait que la Cour ne retienne pas la qualification de « manifestation » ne veut pas dire que la situation échappe à l'application de la Convention, et notamment de l'article 10 sur la liberté d'expression. Dans l'affaire *Açık et autres c. Turquie*, la Cour a considéré, sur le fondement de l'article 10, que les autorités pouvaient évacuer de la salle les étudiants venus interrompre la présentation, mais qu'il était disproportionné de les arrêter et de les placer en détention. Si l'événement a une

connotation religieuse, la Cour traitera l'affaire sur le fondement de l'article 9. Dans l'affaire *Güler et Uğur c. Turquie* de 2014, c'est sur ce fondement que la Cour s'est prononcée. La structure de ces articles et de l'examen par la Cour en vertu de ces dispositions sont similaires dans de nombreux aspects.

L'article 11 protège uniquement le droit à la liberté de réunion pacifique. Toutefois, pour la Cour, le désordre et la violence qui peuvent survenir ne font pas échapper la manifestation au champ d'application de l'article 11. La police devra alors isoler les individus auteurs de troubles.

Aux termes de l'article 11, les Etats ont une obligation négative de s'abstenir de porter atteinte à cette liberté, mais également une obligation positive de protéger le droit des citoyens de manifester de manière pacifique, hormis pour les dérogations prévues à l'alinéa 2. Les Etats ont aussi l'obligation positive de garantir l'exercice effectif de ce droit, notamment par l'adoption de mesures protectrices, et d'enquêter sur les atteintes qui y sont portées.

Le droit de manifester pacifiquement est indissociable du principe de non-discrimination. Dans l'affaire *Alekseyev c. Russie* de 2010, concernant l'interdiction d'une gay pride, la Cour a conclu à la violation des articles 11 et 14 combinés.

Concernant l'encadrement des manifestations, le problème principal concerne le recours à la force, notamment lors des dispersions. Celui-ci sera examiné sous l'angle des articles 2, 3 et même 8 de la Convention.

Dans le cadre de l'article 2, la première question qu'examine la Cour est celle de la protection par la loi. L'Etat doit garantir le droit à la vie en mettant en place le cadre juridique et administratif nécessaire qui définit notamment dans quels cas il est possible de recourir à la force et d'utiliser les armes à feu reposant sur une évaluation minutieuse de la situation. La loi doit également offrir des garanties contre un recours arbitraire et abusif à la force, ce que la Cour appelle un « accident évitable ». Selon la Cour, les forces de l'ordre devraient être formées pour évaluer les situations dans lesquelles l'utilisation d'armes à feu est possible ou non, dans le respect du droit fondamental à la vie. La Cour transpose plus ou moins son raisonnement aux armes non mortelles.

Quand la Cour se prononce sur le fondement de l'article 2, elle examine d'abord les actes de l'agent qui a eu recours à la force, puis les circonstances de l'espèce. L'utilisation de la force doit être strictement nécessaire au but poursuivi. Les forces de police doivent être équipées de moyens leur permettant une réponse graduée à la menace, mais aussi l'utilisation de ces moyens doit être proportionnée à la situation. Dans l'affaire *Ataykaya c. Turquie*, une personne prise au milieu des manifestants est morte après avoir reçu un coup sur la tête porté avec une bombe de gaz lacrymogène. L'officier ne portait aucune identification sur lui, donc n'a pu être poursuivi. D'où la nécessité d'avoir des moyens d'identification.

Concernant l'article 3, la Cour considère que tout recours à la force qui n'est pas strictement nécessaire porte atteinte à la dignité humaine. Ce qui constitue un mauvais traitement dépend des circonstances (sa durée, le sexe de la personne, les atteintes physiques ou morales, etc.).

L'affaire *Najafli c. Azerbaïdjan*, concerne un journaliste, identifiable en tant que tel, qui couvrait une manifestation et ayant été frappé. La Cour retient une violation des articles 3 et 10 combinés. L'affaire *Pentikäinen c. Finlande* est pendante devant la Grande Chambre et concerne la sécurité des journalistes pendant les manifestations¹.

¹ La grande Chambre a prononcé son arrêt depuis la date du présent séminaire, le 20 octobre 2015.

Concernant la protection des manifestants, des contre-manifestants ou encore des tiers, la Cour, dans son arrêt de principe *Plattform Ärzte für das Leben c. Autriche*, a jugé que les idées défendues par une manifestation peuvent déplaire mais les participants doivent manifester sans craindre pour leur sécurité. Cela ne comporte pas seulement une abstention de la part de l'Etat, mais ce dernier doit prendre des mesures pour protéger les manifestants. La police a le choix des moyens. Il s'agit d'une obligation de moyens, et non pas de résultat.

L'Etat a également une obligation d'enquête. Elle n'apparaît pas explicitement dans la Convention, mais l'obligation procédurale a été dégagée de l'article 2, puis des articles 3, 4, 11, etc. L'enquête peut avoir plusieurs formes mais elle doit avoir certaines caractéristiques :

- en cas de décès l'enquête doit avoir lieu d'office ;
- elle doit être indépendante. Par exemple dans le cas de violences policières, l'enquêteur ne peut venir du même district. Une affaire pendante devant la Grande chambre, *Tunç et autres c. Turquie*, pour laquelle la Cour doit clarifier le principe d'indépendance. Dans une récente affaire, *Jaloud c. Pays-Bas*, concernant un décès survenu en Iraq. La Cour a considéré que le fait que les gens qui enquêtaient sur le meurtre partagent les mêmes casernes que les personnes ayant causé la mort ne signifie pas un manque d'indépendance ;
- elle doit être adéquate, c'est-à-dire effective. L'enquête doit permettre de déterminer si le recours à la force était justifié au vu des circonstances, si possible d'identifier et de condamner les auteurs. En cas de meurtre, l'enquête doit être large, ne pas seulement être concentrée sur la victime ou l'auteur, mais porter sur toute la planification de l'opération. Se pose aussi la question de la célérité et de la diligence raisonnable de l'enquête. L'enquête doit débiter rapidement et ne pas s'éterniser pour que la preuve ne disparaisse pas. Enfin, l'enquête doit avoir une certaine publicité et les proches doivent pouvoir être impliqués pour sauvegarder leurs intérêts.

Concernant la question de la retenue ou « kettling », la Cour considère qu'une privation de liberté de courte durée peut tomber dans le champ de l'article 5 qui garantit le droit à la liberté et à la sûreté, même si elle doit être distinguée de la détention. Par exemple, dans l'affaire *Austin et autres*, concernant une grande manifestation anticapitaliste à Londres, la Cour considère que le confinement pour contrôler la foule pourrait donner lieu à une privation injustifiée de liberté contraire à l'article 5§1. Il faut prendre en compte le contexte spécifique dans lequel les techniques sont déployées. En l'espèce, le confinement des intéressés pendant sept heures afin d'éviter un risque réel d'atteinte à la propriété, n'a pas impliqué la privation de la liberté, car la technique était la moins intrusive. Dans une autre affaire, les requérants avaient été confinés pendant 3 heures et demie par un cordon de police mis en place autour de 300 personnes bloquant un carrefour. La Cour considère que le cordon de police visait à identifier les personnes, la mesure n'était donc pas punitive mais préventive et donc était adéquate aux circonstances.

Dans l'affaire *Anzhelo Georgiev c. Bulgarie* de 2014 était en cause l'utilisation d'armes délivrant des décharges électriques même si l'on n'était pas dans le cadre d'une manifestation. En l'espèce la Cour considère qu'il y a une violation de la Convention car l'utilisation de ces armes ne faisait l'objet d'aucune réglementation, et les policiers n'avaient reçu aucune formation sur le moment et la façon de les utiliser.

Enfin, dans l'affaire *Ostendorf c. Allemagne* de 2013, un supporter de foot hooligan a été placé en détention pendant quatre heures pour lui éviter de prendre part à une bagarre. Il s'agissait donc d'une détention préventive. La Cour a considéré qu'il n'y avait pas eu de violation de la Convention car un nombre suffisant d'éléments prouvaient que la décision des forces de l'ordre avait été proportionnelle vu le profil de l'intéressé.

CLOTURE

Jacques TOUBON - Tout d'abord, des différences très importantes existent dans nos systèmes de mise en œuvre du maintien de l'ordre, et nos systèmes de contrôle des forces de sécurité. Ces différences ne sont pas seulement techniques ou juridiques, mais elles reposent aussi sur des différences de culture. Par exemple, le canon à eau est considéré, dans certains pays, comme le pouvoir notable, le Léviathan, et dans d'autres, au contraire, comme un moyen d'éviter qu'on ait recours à d'autres méthodes plus expéditives et plus violentes. Concernant l'existence, la non-existence, l'utilisation de ce qu'on appelle les armes de forces intermédiaires, les uns considèrent qu'elles permettent de ne pas utiliser des armes tout court, et les autres, au contraire, considèrent que ce sont des armes qui créent un problème dans la relation entre les forces de sécurité et les citoyens.

Des interrogations subsistent concernant la formation, l'évaluation (y compris l'évaluation au fur et à mesure de l'intervention) et la prévention pour éviter que la situation ne se dégrade. Se pose aussi la question de l'armement. On voit bien comment, suivant la plus ou moins grande acceptation de la violence des uns par rapport à la violence des autres, l'utilisation des armes de forces intermédiaires est au service d'une mise à distance, d'un moindre risque d'affrontement, ou au contraire considérée comme inhérent à un affrontement qu'on ne veut pas. C'est une véritable interrogation sur ce qu'on veut faire quand sont face à face deux forces qui ont des objectifs contradictoires, même si la mission des forces de police est toujours de faire en sorte que puissent s'exprimer les libertés d'opinion, de manifestation et d'expression, sans créer de problèmes de sécurité pour les personnes ou les biens.

Et enfin, les 11 organes de contrôle présents qui sont représentés dans 9 pays, ont à s'interroger sur les statuts de leurs autorités. Et on voit bien le grand éventail dans les statuts, la plus ou moins grande indépendance, la plus ou moins grande intégration dans les systèmes de forces de sécurité, la plus ou moins grande capacité d'investigation qui existe au bénéfice des uns ou des autres. Si nous voulons être conformes aux exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme et faire avancer l'État de droit, il faut que nous fassions progresser le statut d'indépendance et d'impartialité ainsi que les capacités d'investigation et de recommandations des organismes concernés.

Nous devrions envisager de nous réunir à nouveau l'année prochaine à Strasbourg. L'Union européenne a bien entendu des problèmes évidents de compétences. En revanche, je pense que dans le cadre intergouvernemental du Conseil de l'Europe, dans la mise en œuvre de la jurisprudence de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme, nous pourrions faire un beau travail. Et pour réussir une telle entreprise, j'ai suggéré que nous constituions une sorte de réseau informel.

Il faut échanger nos pratiques, toujours améliorer à la fois nos techniques, nos doctrines et nos réponses... Il faut que nous soyons très conscients que les situations d'asymétries sont évidentes puisqu'elles sont constitutives de la mission des forces de sécurité, mais que tous ces ressentis doivent être pris en compte. Pour qu'il y ait de moins en moins de personnes qui considèrent que l'État ne s'occupe pas d'eux, que la mise en œuvre des droits n'est pas égale pour tous. Nous avons un rôle très important pour faire progresser l'inclusion, ou les sentiments d'appartenance. Or, les forces de sécurité sont au milieu de la vie, de manière quotidienne ou de manière exceptionnelle.

Il doit y avoir un modèle européen pour être impeccable, ce modèle est diffus, varié, et notre travail, c'est peut-être d'essayer : un, de le rechercher, et deux, de le faire progresser pour qu'il soit encore meilleur.