

Contribution rapport CEMO – Noël Mamère, président de la commission d'enquête et député écologiste

Comme je le précisais dans mon avant-propos, malgré la grande qualité des débats et la pertinence d'un certain nombre de points et propositions du rapport, je suis loin de partager l'ensemble des préconisations de notre rapporteur.

L'objet de nos travaux, entre notre demande d'ouverture d'une commission d'enquête et la fin des auditions, s'est subtilement déplacé. Du constat qu'il était possible d'être blessé ou tué lors d'une manifestation en France aujourd'hui et, partant, de la volonté d'enquêter sur les conditions du maintien de l'ordre dans un contexte de respect des libertés et du droit de manifester, nous aboutissons à un rapport qui s'interroge sur la façon d'intégrer la possibilité de manifester dans le cadre de l'ordre public. Il n'est donc plus question de garantir un droit et de comprendre comment il peut être bafoué mais, au contraire, de tenter de le circonscrire pour qu'il s'ajuste au maintien de l'ordre, dont les modalités ont, par ailleurs, déjà été modifiées. Et cette inversion du prisme change pour beaucoup le sens et la raison d'être de ce travail.

Ainsi, **je n'approuve pas le rapporteur lorsqu'il écrit que les formes de manifestations ont évolué au point d'aboutir à un « *rejet plus franc* » de l'autorité.** Le chercheur Cédric Moreau de Bellaing a souligné, lors de son audition, que c'est « *le niveau de tolérance au désordre global [qui] a baissé parmi le public ou chez les policiers, mais aussi chez les manifestants* », tout en précisant que la preuve n'est pas apportée que les manifestations d'aujourd'hui sont plus violentes que celles d'hier. En revanche, le changement de doctrine progressif des forces de maintien de l'ordre est radical, puisqu'elles doivent aujourd'hui « *caler le degré de force qu'[elles] engagent sur le niveau de violence des manifestants* » au lieu de réduire la violence à sa portion congrue, afin de « *contraindre [les manifestants] à s'ajuster au niveau de violence des forces de l'ordre* ». Ainsi des consignes d'interpellation et de la plus grande mobilité des forces de l'ordre qui, depuis 2005, ont provoqué une dislocation de l'action collective et un rapprochement physique sur le terrain, certes favorable à la judiciarisation des délits, mais néfaste à la réduction de la violence.

Le rapport n'a pas abordé la gestion des manifestations non-traditionnelles sous un angle sociologique, mais sécuritaire. A aucun moment notre rapporteur ne se demande si la société peut et doit s'adapter à ces nouvelles formes de contestation ; sa seule préoccupation est de savoir comment aider les forces de l'ordre et la justice à contenir et judiciariser les éléments perturbateurs, qu'il appréhende d'ailleurs en groupe et non pas individuellement. C'est l'un des

nombreux paradoxes de ce rapport. On maintient les lanceurs de balles de défense qui blessent un seul pour disperser l'ensemble, mais l'on souhaite mettre en place des contrôles d'identité collectifs et non plus au cas par cas. Comme si les manifestants devaient être pris dans leur individualité et les fauteurs de trouble dans leur ensemble, soit l'exact inverse de la doctrine française du maintien de l'ordre.

Concernant les propositions de notre rapporteur, je les commenterai en reprenant la numérotation avec laquelle elles sont référencées en fin de rapport (pp. 137-140).

Thème 1 :

Le renforcement des compétences en matière de maintien de l'ordre dans certaines préfectures particulièrement exposées (proposition n°1) peut sembler à première vue, ne pas être une mauvaise idée. Il s'agit cependant d'être attentif, car la notion de professionnalisation est ambiguë. Que ce soit sous la forme d'une task-force ambulante ou d'une structure dédiée au sein de certaines préfectures, plusieurs questions se posent : Cela pourrait-il perturber la chaîne de commandement du maintien de l'ordre dans laquelle le ministre de l'Intérieur est responsable juridiquement ? Comment serait défini le rapport hiérarchique entre ce nouveau « *réfèrent ordre public* » et le préfet, selon qu'il serait membre du cabinet ou dépêché sur place ? Dans le cas d'une task-force, qui la demanderait et qui prendrait la décision de l'envoyer sur place ? Enfin, la définition de « *préfectures les plus exposées* » est trop vague. Seraient-elles définies au préalable ou au cas par cas ? Sur quels critères, pour combien de temps ? Une telle proposition remet en cause le principe d'égalité. Pour l'ensemble de ces raisons, je ne peux l'approuver.

Thème 2 et 3 :

En revanche, la clarification des rôles de l'autorité exclusive du préfet et des forces mobiles (proposition n°2) et la présence permanente de l'autorité civile pendant l'ensemble des opérations de maintien de l'ordre (proposition n°3) me semblent tout à fait pertinentes. Tout comme les propositions n° 4 et n°5 qui concernent la mise en place d'un guide d'action à l'usage des préfets, la simplification et la meilleure compréhension des sommations à destination des manifestants. Ces deux avancées, relativement aisées à mettre en place, peuvent permettre de fluidifier la gestion des troubles et de s'assurer d'un plus grand respect des procédures et protocoles en vigueur.

#### Thème 4 :

La proposition n°6 sur les rapports entre les forces de l'ordre et les journalistes rappelle des principes qui sont assez essentiels. Attention, toutefois, à ne pas faire de la « *non-entrave* » et de la « *proportionnalité des risques* » des moyens détournés d'attenter au droit de la presse. Il serait également intéressant de mener une réflexion sur les liens entre présence de la presse et degré de violence. Il a été généralement admis au cours des auditions que la première réduisait la seconde. Cependant, je ne peux que m'interroger sur le raisonnement dans son ensemble. Si la médiatisation des manifestations augmente – ce qu'a évoqué Cédric Moreau de Bellaing et qui justifie que l'on fasse un rappel de principes fondamentaux – et que cela induit une diminution de la violence, comment peut-on, dans le même temps, arguer de l'augmentation globale de ce même niveau de violence ? Enfin, l'évocation de « *montages grossiers caricaturant l'action des forces de l'ordre à Sivens* » produit par « *des organes de communication 'officielle' et monopolistique de la ZAD* » est assez cocasse quand on sait à quel point les images produites *a posteriori* par la gendarmerie ont été reprises, avec parfois les mêmes limites concernant leur subjectivité.

#### Thème 5 :

Si l'interdiction judiciaire (proposition n°7) existe déjà, je m'oppose totalement à l'idée d'une interdiction administrative de manifester (proposition n°8). Cette proposition doit être rapprochée de la réglementation et de la jurisprudence afférente à l'interdiction des supporters de spectacles sportifs et, notamment, la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a annulé le fichier des supporters ainsi que la loi du 23 janvier 2006 qui a autorisé les interdictions individuelles pour les manifestations sportives. Or, un stade n'est pas une manifestation. Limiter l'accès à un lieu clos n'est pas limiter l'accès à une portion d'espace public, étendue et mouvante. Et **le droit d'assister à un match n'est pas une liberté fondamentale, contrairement à celui de manifester**. Plus spécifiquement, le terme « *d'individus connus en tant que casseurs violents* » me semble hasardeux et sujet à débat. Si cette interdiction devait être autorisée, elle devrait, au minimum, ne s'appliquer qu'à des individus déjà condamnés. En outre, la mise en œuvre de ce type de mesures semble hautement improbable. Comment déterminer *ab initio* que telle ou telle personne pourrait participer à telle ou telle manifestation ? Autant les supporters de football peuvent être individualisés et se voir signifier une interdiction par un arrêté préfectoral, autant il semble improbable de cibler les manifestants de type violent sur l'ensemble du territoire pour tous types de manifestation. Il a été dit à plusieurs reprises au cours de notre travail que l'on compte près de 13 manifestations par jour à Paris, comment pourrait-on techniquement émettre des interdictions

ponctuelles dans cette ville ? Il existe, enfin un autre risque démocratique majeur, celui de cibler certains membres d'organisations politiques et syndicales.

Le Rapporteur écrit que « *les dispositions permettant aux procureurs de requérir des contrôles d'identité en marge des manifestations servent d'ores et déjà aujourd'hui de fondement à des formes d'interdiction de manifester* ».

Or légiférer sur un procédé déjà pratiqué, via des biais administratifs, ne rend pas ce procédé légitime. Cela montre également que les contrôles d'identité sont détournés de leur objectif premier.

Thème 6 :

La médiation entre les forces de l'ordre et les manifestants durant la manifestation (proposition n°10) et les retours d'expérience (proposition n°11), inspirés des modèles britannique, allemand ou suédois, privilégiant le port de l'uniforme et non l'infiltration en civil, sont d'excellentes propositions. Je ne reprendrai pas ici l'argumentaire du rapporteur avec lequel je suis parfaitement en accord sur ces points.

En revanche, fixer le principe d'une concertation obligatoire (proposition n°9) implique de changer radicalement le fonctionnement du droit de manifester, qui est purement déclaratif. Il y aurait dès lors un contrôle a priori et systématique de toutes les manifestations, ce qui entraînerait une restriction manifestement disproportionnée du droit de manifester. **Une concertation préalable peut, certes, être utile et bénéfique, mais les propos cités par le rapporteur ne justifient aucunement la nécessité de rendre cette concertation obligatoire.** Ni Pierre Tartakowsky, président de la LDH, dont la démonstration par l'absurde prouve le scepticisme, ni Ben Lefetey qui regrette de n'avoir jamais réussi à être entendu par la préfecture du Tarn, ne la réclame. Quant à Albéric Dumont, de *La Manif pour tous*, il souligne l'importance de la concertation, mais ne considère pas son organisation responsable des troubles qui ont émaillé certains de ses rassemblements. On se heurte également à la problématique du choix des organisateurs dans le cadre de manifestations initiées par plusieurs organisations.

Thème 7 :

Je suis extrêmement favorable à la proposition n°12 d'ouvrir la formation et la doctrine du maintien de l'ordre aux sciences sociales, ainsi qu'à celles concernant le temps de recyclage des unités et leur formation, demandées par un certain nombre de représentants auditionnés (propositions n°13 et 14).

## Thème 8 :

Les propositions n°15, 16 et 17 vont dans le bon sens. L'immobilisation de forces, par définition mobiles, présente en effet une incohérence assez évidente, surtout pour des missions qui ne nécessitent pas l'usage de leurs compétences particulières. La volonté de rationaliser les effectifs est compréhensible, surtout en période de restriction budgétaire, mais il est problématique de voir des forces mobiles assurer des opérations statiques et être remplacées par des forces de sécurité publique sur certains terrains de maintien de l'ordre. L'habilitation d'unités constituées, hors CRS et EGM, peut ainsi être envisagée, mais à plusieurs conditions, en partie évoquées par le rapporteur :

- Que cela n'empêche pas la mise en œuvre de la proposition n°15. Ce n'est pas parce que plus d'unités sont habilitées qu'il faut continuer à confier des missions aux forces mobiles hors de leur champ de compétence ;
- Que le nombre d'unités soit restreint et correctement réparti sur le territoire ;
- Que leur usage ne se fasse qu'en cas d'indisponibilité d'unités de forces mobiles ;
- Qu'elles soient formées dans les infrastructures d'entraînement des EGM et CRS, dans le cadre d'un protocole stricte, exigeant et précis ;
- Qu'elles ne soient dotées que de matériel en usage en maintien de l'ordre ;
- Qu'il ne soit désormais plus possible qu'une unité non-habillée soit amenée à mener une opération de maintien de l'ordre.

## Thème 9 :

Interdire effectivement le Flash-Ball (proposition n°18) dans toutes les opérations de maintien de l'ordre est une mesure consensuelle et je suis satisfait qu'elle ait été reprise par le rapporteur. C'est une disposition qui sera d'autant plus facile à mettre en œuvre que la mobilisation d'unités, hors EGM et CRS, sera encadrée.

En revanche, comme il l'a souligné, je suis un fervent partisan de l'interdiction des lanceurs de balles de défense dans leur ensemble et, plus généralement, de toutes les armes de 4<sup>ème</sup> catégorie, **ce qui inclut les LBD 40x46 mais aussi les Tasers**. C'est une position que j'ai défendue bien avant l'ouverture de cette commission d'enquête, avec mes collègues Yves Cochet et François de Rugy, en déposant une proposition de loi en ce sens, en juillet 2009 (n°1875).

En effet, même si j'entends l'argument développé suite à la condamnation de la Turquie par la CEDH, la présence d'armes sublétales comme le LBD – moins létales, mais potentiellement létales tout de même – entraîne une surutilisation par les forces de l'ordre et un risque plus élevé de blessures graves et de décès. **C'est dans le cadre des manifestations que ces risques sont les plus importants, en raison des mouvements de foule, des fumigènes et de l'imprécision.**

A cet égard, il semble plus judicieux d'imposer que toutes les normes du maintien de l'ordre et de l'utilisation des armes résultent d'un acte réglementaire, pris en application d'une loi, afin d'éviter l'opacité des diverses circulaires et manuels d'utilisation ou de formation. A titre d'exemple, il est particulièrement difficile dans la mort de Rémi Fraisse de déterminer les textes applicables, certains manuels ou circulaires ayant disparu.

Concernant les propositions n°19 et n°20, ce sont plus des pistes que de réelles préconisations, il est donc difficile de les commenter. Mais elles répondent toutes les deux à des demandes entendues lors des auditions, de la part des forces de l'ordre mais aussi de certains représentants de la société civile. Il s'agira toutefois d'être vigilant, afin que ne soient pas mis en service des dispositifs plus dangereux ou moins précis.

Thème 10 :

Une fois de plus, c'est la philosophie générale du maintien de l'ordre qui bouge, les unités mixtes employées à Paris, avec des policiers en civil chargés des interpellations, sont déjà une forme dévoyée de maintien de l'ordre, qui ne peut qu'entraîner une suspicion de la part des manifestants. Il est impératif d'imposer le port de l'uniforme quelle que soit la vocation des forces en présence (maintien de l'ordre ou interpellation). Et ces interpellations doivent viser spécifiquement les abords et les individus et non pas des groupes (proposition n°22).

S'agissant de la généralisation de la vidéo (proposition n°21), elle porte atteinte au droit de manifester et pourrait entraîner l'identification et la constitution de fichiers d'opposants politiques ou syndicaux.

Quant à la systématisation d'un local de permanence pour les contrôles collectifs d'identité (proposition n°23), elle est contraire au principe de contrôle d'identité qui doit être individualisé et doit répondre à des troubles préalables. Le secret de la procédure pénale et son caractère individuel, s'opposent à la présentation groupée à un OPJ (proposition n°23).

Au-delà de ces mesures limitées aux modalités du maintien de l'ordre, c'est une réflexion globale qui doit être entreprise dans notre pays sur la place des forces de l'ordre dans la société.

Toute société nécessite un ordre et une autorité. Cependant, le monopole de la violence légitime qui définit l'Etat wébérien n'implique pas la légitimité de toute violence qu'il pourrait exercer.

Nous serons d'accord sur le fait que le rôle premier des forces de l'ordre est de protéger les citoyens, pris au sens de l'ensemble des habitants de la *cité*. Elles sont ainsi un service public, "au service de" la population. La police agit au nom du peuple et non en fonction d'entités abstraites comme la Nation – les étrangers seraient alors exclus, *de facto*, de cette protection ? – ou la République – terme dévoyé, qui n'est ni l'apanage ni la condition de la démocratie. C'est au nom de chaque citoyen que la police agit. Ce n'est pas une conception individualiste mais humaniste de l'ordre. En effet, cette défense de l'intérêt collectif ne doit pas oublier d'inclure les individus. Il ne peut y avoir de victime collatérale acceptable dans une société qui se veut et se revendique démocratique.

Notre société doit **entreprendre un travail collectif pour redéfinir la place du pouvoir de police et son rapport à la population**. L'ordre pour l'ordre ne résout rien, c'est aussi en améliorant la justice sociale, la démocratie locale, la représentativité du peuple, que l'on réduira les situations conflictuelles, causes et conséquences des limites floues des pouvoirs accordés aux forces de l'ordre. C'est pour cette raison que les écologistes ont proposé de remettre à plat les procédures de déclaration d'utilité publique, afin d'éviter de reproduire « *un vieux, très vieux monopole de représentation, des débats de convenance, des pratiques d'entente et des ententes pratiques [qui] ont engendré une confusion regrettable entre la représentation électorale et un inamovible banquet de notables multi-reconduits* », comme l'a écrit Pierre Tartakowsky (*Hommes & Libertés* n°168, décembre 2014).

Dans une majorité des cas, les forces de police sont blanchies dans les procédures qui les visent pour blessures graves, homicides ou non-assistance à personne en danger. Il manque de toute évidence une réelle autorité indépendante chargée de faire la lumière sur les pratiques abusives, non-conformes, voire clairement illégales, commises par certains représentants des forces de l'ordre. La question du statut des gendarmes qui dépendent du ministre de l'Intérieur mais qui n'ont pas le droit de se syndiquer et sont jugés par des cours militaires se pose également. Bien sûr, les fautes policières ne sont, heureusement, pas la norme. Ceux qui les commettent sont aussi minoritaires que le sont les auteurs de trouble en manifestation, ils ne sont qu'un arbre qui cache la forêt du respect des procédures, mais ils ternissent l'ensemble de leur profession et leur

impunité laisse un goût amer à une grande partie de la population, qui se sent confrontée à un terrible sentiment de deux poids-deux mesures. M. le Rapporteur écrit en préambule de ses propositions que l'opinion publique aurait des « *attentes [...] en matière de maintien de l'ordre et de judiciarisation des délits* ». Mais qui est donc cette opinion publique unanime et uniforme, capable de s'exprimer d'une seule et claire voix ? Ce n'est probablement pas la France de Nassuir, de Quentin et Joachim, de Rémi ou de Zyed et Bouna. Celle qui subit les contrôles d'identité quotidiens ou qui a la « bêtise » de mourir pour ses idées, comme disait un président de conseil général en octobre 2014.