

Maintien de l'ordre et respect des libertés

Note d'actualité de la Présidente

22 novembre 2017

La notion même de maintien de l'ordre est complexe en ce que sa définition couvre un champ très vaste et qu'elle est encadrée par des textes disparates : code de la sécurité intérieure, code de procédure pénale, arrêtés préfectoraux, instructions internes, circulaires, textes européens...

Le ministère de l'intérieur définit assez largement les missions de maintien de l'ordre et y intègre¹ : le maintien de l'ordre public et son rétablissement si nécessaire, la surveillance et la protection des personnes et des biens, la lutte contre les violences urbaines, la lutte contre le terrorisme, et l'aide et l'assistance aux populations en cas de sinistres graves.

Le Conseil d'Etat affirme qu'en matière de police, « *la liberté est la règle et la restriction de police, l'exception*² ». Si une mesure de police est prise, elle doit toujours être proportionnée et être mise en balance avec la protection de l'individu et le respect de ses droits.

Toutefois, il ressort de nombreux rapports³ et affaires judiciaires actuelles une tendance à une politique de maintien de l'ordre à vocation uniquement répressive et qui « oublie le côté libertés » ou en d'autres termes les libertés et droits fondamentaux.

Or, il ne faut pas oublier que la mission de la police est aussi de protéger les citoyens. La police est dotée d'une mission de service public et il est regrettable de voir que le volet sécuritaire prenne le dessus. Il est également très regrettable de constater que le droit à la sécurité « absorbe » le droit à la sûreté⁴.

Lorsqu'une opération de maintien de l'ordre a lieu, il faut toujours se demander où placer le curseur entre la sécurité et les droits fondamentaux des individus. La police est au cœur de cette problématique lorsqu'elle exerce ses prérogatives de maintien de l'ordre.

¹ Site de la police nationale : <https://www.lapolicenationalerecrite.fr/Fiches-metiers/Policier-en-maintien-de-l-ordre>

² Commissaire du gouvernement Corneille dans les conclusions sous CE, 10 août 1917, *Baldy*, n°59855, Rec. 638.

³ Terra Nova, Rapport « *Police et population : pour des relations de confiance* » – 2 novembre 2016

⁴ Comme l'a constaté Mme Christine Lazerges dans l'ouvrage « le code de la sécurité intérieure ; artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ? » de Marc Touillier, auquel elle a participé

Les politiques de lutte contre le terrorisme focalisées sur le soupçon contribuent à déliter le lien de confiance entre la police et les populations. C'est précisément le rétablissement de la légitimité et de la confiance que le public accorde aux forces de police qui va constituer une condition centrale de leur action⁵ et permettre des opérations de maintien de l'ordre respectueuses des droits fondamentaux.

Trois points vont être abordés :

- I. Etat des lieux des contrôles d'identité, mesures de police qui cristallisent les tensions au cours des opérations de maintien de l'ordre
- II. Les incidences de la loi du 3 avril 1955 et du 30 octobre 2017 sur le droit de manifester
- III. Les problématiques particulières soulevées par la loi sur la sécurité publique et certaines actions des forces de l'ordre qui peuvent apparaître comme contraires aux droits fondamentaux, notamment envers les personnes migrantes

I. Les contrôles d'identité

La CNCDH inclut dans le maintien de l'ordre les contrôles d'identité de police administrative, souvent discriminatoires et très attentatoires à la cohésion sociale.

- **Voir l'avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires du 8 novembre 2016- JORF n°0054 du 4 mars 2017 texte n° 81**

A. Etat des lieux rapide

- Si aucun dispositif ne permet en France de comptabiliser précisément le nombre de contrôles d'identité, il est incontestable que cette pratique – **véritable « couteau suisse »⁶ de la police** - affecte quotidiennement des milliers de personnes.
- **Le contrôle d'identité n'est pas un acte anodin.** Il peut aboutir à une mesure de privation de liberté en cas de refus de la personne d'obtempérer ou si elle n'a pas de document d'identité en sa possession (4h maximum - procédure dite de « vérification d'identité »).

→ Ainsi, ces pratiques peuvent porter atteinte à plusieurs principes fondamentaux : libre circulation, protection contre l'arbitraire, non-discrimination, protection de la vie privée, non-effectivité du droit au recours juridictionnel en cas d'abus en raison de l'absence de traçabilité, fait exceptionnel pour un acte relevant de la procédure pénale. Or les contrôles ne respectent pas systématiquement la double condition de nécessité (dans la mise en œuvre) et de proportionnalité (dans l'exécution).

⁵ Terra Nova, Rapport « *Police et population : pour des relations de confiance* » – 2 novembre 2016

⁶ Selon l'expression du chercheur Sebastian Roché

- **Un ensemble convergent d'études a mis en évidence la surreprésentation des jeunes hommes issus des minorités visibles dans les contrôles de police⁷. Des expérimentations visant à recenser les contrôles conduites dans plusieurs pays européens ont pourtant montré que les « minorités visibles » n'étaient pas plus susceptibles que les autres d'être surprises en flagrant délit. Des témoignages recueillis par les acteurs associatifs font également état de violences policières au sens large au cours de l'interaction (propos humiliants et dégradants, recours injustifié aux fouilles ou palpations de sécurité, tutoiements, etc.), autant d'éléments qui expliquent pourquoi les pratiques de contrôle sont devenues en France un **abcès de fixation des tensions police-population**. Si ces incidents ne doivent pas faire oublier qu'une très grande majorité des contrôles d'identité se déroule dans le respect des droits et de la dignité des personnes, ils sont en valeur absolue loin d'être marginaux.**
- ⇒ Les nombreux incidents dont les contrôles d'identité sont à l'origine indiquent que les efforts visant à encadrer ces pratiques doivent être renforcés pour préserver un équilibre entre la protection des droits et libertés et l'impératif de sécurité publique. **Le déni de ce problème par les pouvoirs publics contribue à alimenter la polémique et ne saurait constituer une réponse acceptable.** Il est aujourd'hui essentiel de dépassionner le débat pour rétablir une atmosphère de confiance entre la police et l'ensemble de la population.

B. Assurer une meilleure traçabilité des contrôles, prérequis

a) Une réforme inachevée

- **Le port du matricule permet en théorie d'identifier l'agent mais en aucun cas de justifier du motif du contrôle, et encore moins des conditions dans lequel il s'est déroulé.**
- **Les caméras « piétons »** et le fait de filmer les opérations de contrôles seraient de nature à apaiser le déroulement
- **L'adoption du code de déontologie des forces de police et de gendarmerie en 2014.** Si la codification de la palpation de sécurité dans l'article R.434-16 du code de la sécurité intérieure doit être saluée, les retours de terrain font état de manquements fréquents au code de déontologie qui ne respectent pas toutes la double condition de nécessité et de proportionnalité.

⁷ En d'autres termes, la décision de contrôler reposerait plus sur l'apparence d'une personne, sur ce qu'elle est ou paraît être, que sur son comportement.

b) Quel dispositif de traçabilité mettre en place ?

Deux points peuvent être rappelés :

- La CNCDH encourage les pouvoirs publics à **envisager la mise en place du récépissé remis à l'utilisateur contrôlé au moins à titre expérimental** sur quelques sites pilotes en privilégiant le territoire des élus locaux disposés à faciliter et à accompagner une telle démarche (Paris, Lille, Dijon...).
- Plus généralement, les modalités techniques du dispositif de traçabilité à mettre en place doivent faire l'objet d'une réflexion approfondie. Des alternatives au récépissé utilisant les nouvelles technologies sont envisageables, sans que ces dernières ne constituent nécessairement une surcharge administrative trop importante pour les agents.

C. Nécessité de mieux encadrer les pratiques de contrôle et d'engager une réflexion plus globale sur les politiques de sécurité

Problème de fond : Les contrôles d'identité sont proportionnellement plus fréquents en France que dans d'autres pays européens, de même que le ciblage de certaines catégories de la population. Or les contrôles généralisés et discrétionnaires sont contre-productifs. Plusieurs enquêtes indiquent que la part des infractions détectées par ce biais est marginale. En outre, il ne faut pas négliger les répercussions négatives de la répétition et du ciblage des contrôles sur la construction de l'individu et, de manière plus générale, sur la fragilisation du lien social et de la confiance portée aux forces de sécurité ainsi qu'aux institutions de la République dans leur ensemble. En outre, la dégradation des relations entre les policiers et une fraction de leur public ne peut qu'affecter les conditions du travail policier, par nature particulièrement exposé au public et ainsi dépendant de la coopération des personnes.

Les révisions successives des articles 78-2 et suivants du CPP ont étendu les possibilités de recours au contrôle d'identité, conférant un pouvoir étendu au policier quant à l'opportunité de procéder ou non à un tel contrôle. Précisément, le cadre légal flou et étendu des contrôles d'identité confère *de facto* à l'agent de police une latitude importante dans la sélection des personnes à interpeller, créant un **risque d'arbitraire**. Si le policier ou le gendarme doit en théorie invoquer une présomption d'extranéité fondée sur l'aveu de l'intéressé ou sur d'autres éléments précis et objectifs pour procéder à un contrôle, **la jurisprudence peine à définir avec une clarté suffisante et à encadrer le pouvoir d'appréciation qui leur est accordé**.

A plusieurs reprises, la CNCDH a fait part de ses réserves sur l'extension considérable, réforme après réforme, des pouvoirs des forces de l'ordre à l'occasion de tels contrôles⁸.

Ses principales recommandations sont les suivantes :

1) Elaborer un guide pratique sur la façon de conduire un contrôle et précisant ce qui peut être considéré comme un indice objectivement vraisemblable pouvant fonder un contrôle dans chacun des cadres juridiques considéré, en se basant sur la jurisprudence

Il permettrait de définir un « standard de soupçon raisonnable » conformément à la recommandation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), dans le but de limiter le risque d'arbitraire, qui trouve son origine dans une définition extensive de la suspicion.

2) Assurer un meilleur encadrement hiérarchique des agents

L'étude franco-allemande conduite par Sebastian Roché et d'autres chercheurs révèle que **les contrôles d'identité ne font pas l'objet en France de questionnements internes** ; ce dernier parle d'« invisibilité organisationnelle », du fait notamment que cette question n'est pas discutée par les agents de la rue avec la hiérarchie intermédiaire lors des briefings et débriefings. Il faudrait que les autorités investies du pouvoir hiérarchique :

- **encouragent les encadrants à faire un point régulier sur les contrôles d'identité réalisés par les patrouilleurs, notamment lors des briefings et débriefings ;**
- mettent en place un dispositif de suivi des contrôles d'identité dans les unités de police et de gendarmerie ;
- **engagent une réflexion sur une réforme possible des critères d'évaluation du travail policier** - en prenant davantage en compte le respect de la déontologie et les compétences relationnelles- et, le cas échéant, de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 qui conditionne l'octroi de crédits budgétaires aux résultats obtenus, dans la mesure où il est difficile de "chiffrer" les effets de l'activité policière en termes d'efficacité et d'impact sur la population ;
- délivrent une formation portant spécifiquement sur l'encadrement des pratiques de contrôle aux brigadiers et, plus généralement, aux agents susceptibles d'être responsables d'équipe d'une patrouille.

3) Porter une attention accrue aux contrôles réalisés sur réquisitions du procureur

Ces réquisitions tendent à devenir routinières. Or il faudrait éviter que les policiers, dont l'activité est concentrée autour d'un objectif fixé par la hiérarchie, ne se retrouvent sous le régime d'une liberté à la fois totale et prescrite.

⁸ avis du 17 mars 2016 sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, la CNCDH faisait état de son inquiétude sur la possible généralisation en pratique de « l'inspection visuelle et de « la fouille de bagages » auxquelles les forces de l'ordre peuvent procéder, sur réquisitions du procureur, dans le cadre d'une liste extrêmement large d'infractions (art. 78-2-2 modifié par ladite loi).

Par ailleurs, les autorités investies du pouvoir hiérarchique devraient veiller à ce qu'un rapport écrit relatant le déroulement des opérations soit effectivement et systématiquement transmis au procureur à l'issue de ces opérations (Circulaire n°JUSD9330024C du 19 août 1993 du Garde des Sceaux).

4) Améliorer la prise de contact

La prise de contact apparaît comme un élément primordial dans la dynamique du contrôle. La courtoisie et les explications données à la personne interpellée sur les raisons du contrôle sont susceptibles de rendre l'expérience vécue par cette dernière moins difficile.

La CNCDH recommande que des instructions claires soient communiquées aux forces de police de manière à les encourager à exposer oralement les raisons du contrôle. Il serait également intéressant de réfléchir à l'inclusion d'une mention allant dans ce sens dans le code de déontologie. Plus généralement, les agents pourraient être encouragés à exploiter le temps de latence, qui correspondrait à plus de la moitié du temps de l'intervention, en engageant « *des conversations stratégiques* » selon l'expression du psychologue Eric Maillard. Cette pratique permettrait d'obtenir de l'information (sur les personnes, les lieux...), de maintenir une communication verbale et un climat favorable.

Cibler la formation initiale et continue des agents pour leur permettre de développer une posture réflexive sur leur pratique afin d'utiliser leur pouvoir de contrôle à bon escient et pour les sensibiliser aux biais implicites pouvant influencer leurs pratiques, et sur les effets des contrôles d'identité en termes d'efficacité et d'impact sur la population.

5) Organiser une conférence de consensus sur les politiques publiques de sécurité

La CNCDH invite les pouvoirs publics à **engager une réflexion approfondie sur les politiques publiques de sécurité, sur les méthodes d'évaluation qui mesurent de manière chiffrée la performance policière et sur les missions attribuées par les acteurs politiques à la police, qui influencent dans une grande mesure le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain et, de ce fait, les relations entretenues avec la population.**

La réflexion devrait également porter sur l'organisation du travail policier au sein des différents corps d'appartenance, sur la conception même du "maintien de l'ordre" en France, et sur les moyens de réintroduire, au sein du travail policier, une forme de proximité avec la population. Ces questions pourraient faire l'objet d'une conférence de consensus, à l'instar de celle qui s'est tenue les 14 et 15 février 2013 sur la prévention de la récidive, première étape vers un travail approfondi devant s'inscrire dans la longue durée.

Alors que les contrôles d'identité sont effectués massivement et qu'il existe des doutes sur leur efficacité et leur objet, l'article 19 de la loi du 30 octobre 2017 a encore créé de nouvelles possibilités d'y avoir recours.

D. Observations sur l'article 19 de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

Chapitre III : Contrôles dans les zones frontalières

Article 19

« I.- L'article 78-2 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

1° A la première phrase du neuvième alinéa, après les mots : « désignés par arrêté », sont insérés les mots : « et aux abords de ces gares » ;

2° A la dernière phrase du même neuvième alinéa, le mot : « six » est remplacé par le mot : « douze » ;

3° Après le même neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Dans un rayon maximal de dix kilomètres autour des ports et aéroports constituant des points de passage frontaliers au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité, l'identité de toute personne peut être contrôlée, **pour la recherche et la prévention des infractions liées à la criminalité transfrontalière,** selon les modalités prévues au premier alinéa du présent article, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi. L'arrêté mentionné à la première phrase du présent alinéa fixe le rayon autour du point de passage frontalier dans la limite duquel les contrôles peuvent être effectués. Lorsqu'il existe une section autoroutière commençant dans la zone mentionnée à la même première phrase et que le premier péage autoroutier se situe au-delà des limites de cette zone, le contrôle peut en outre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Les péages concernés par cette disposition sont désignés par arrêté. Le fait que le contrôle d'identité révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susmentionnées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Pour l'application du présent alinéa, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas douze heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones mentionnées au présent alinéa. »

II.-L'article 67 quater du code des douanes est ainsi modifié :

1° A la première phrase, après les mots : « désignés par arrêté », sont insérés les mots : « et aux abords de ces gares » ;

2° A l'avant-dernière phrase, le mot : « six » est remplacé par le mot : « douze » ;

3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé : « Pour la recherche et la prévention des infractions liées à la criminalité transfrontalière, les agents des douanes investis des fonctions de chef de poste ou les fonctionnaires désignés par eux titulaires du grade de contrôleur ou d'un grade supérieur peuvent, dans un rayon maximal de dix kilomètres autour des ports et aéroports constituant des points de passage

frontaliers au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité, **vérifier le respect, par les personnes dont la nationalité étrangère peut être déduite d'éléments objectifs extérieurs à la personne même de l'intéressé, des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents prévus à l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.** L'arrêté mentionné à la première phrase du présent alinéa fixe le rayon autour du point de passage frontalier dans la limite duquel les contrôles peuvent être effectués. Lorsqu'il existe une section autoroutière commençant dans la zone mentionnée à la même première phrase et que le premier péage autoroutier se situe au-delà des limites de cette zone, la vérification peut en outre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Les péages concernés par cette disposition sont désignés par arrêté. Le fait que la vérification révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susmentionnées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Pour l'application du présent alinéa, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des pièces et documents prévus au même article L. 611-1 ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas douze heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones mentionnées au présent alinéa. »

L'article 19 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017, qui fait partie du Chapitre III intitulé « Contrôles dans les zones frontalières » a inséré de nouvelles dispositions à l'article 78-2 du CPP sur les contrôles d'identité.

L'article prévoit également une modification de l'article 67 du code des douanes et des conditions de vérification des titres de séjour des « personnes dont la nationalité étrangère peut être déduite d'éléments objectifs extérieurs à la personne même de l'intéressé ».

Le texte a étendu les contrôles d'identité frontaliers dans un rayon maximal de 10 kilomètres autour des gares, des ports et des aéroports et a doublé le temps de contrôle des titres autorisant le séjour, passant de 6 heures à 12 heures.

Il existe une véritable inquiétude sur l'extension de ces contrôles d'identité, sur leur durée et leur application dans l'espace.

Les mesures prises ne semblent pas nécessaires ni proportionnées au but poursuivi (la lutte contre le terrorisme ?) et risquent de créer des contrôles discriminatoires, fondés sur l'apparence. Quels sont les individus qui vont être concernés par ces contrôles ? Des personnes ciblées en raison de leur âge, vêtements ou couleur de peau.

De tels contrôles sont condamnés par les juridictions françaises et internationales.

Il convient de rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme condamne vivement les discriminations raciales. Dans un arrêt *Timishev c. Russie* du 13 décembre 2015, elle avait rappelé que « la discrimination raciale est une forme de discrimination particulièrement

odieuse qui exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités »⁹.

Plus récemment, la Cour d'appel de Paris avait jugé dans des arrêts du 25 juin 2015 que les contrôles discriminatoires constituent une faute lourde pouvant entraîner la responsabilité de l'Etat¹⁰. Ces décisions ont été confirmées par la Cour de cassation le 9 novembre 2016.

Au surplus, ces nouvelles dispositions peuvent apparaître contraires au droit de l'UE qui n'autorise de tels contrôles qu'à la condition que ces mesures ne s'apparentent pas à un rétablissement des contrôles aux frontières, contraire à la libre circulation des personnes.

Conformément à la jurisprudence de la CJUE¹¹, le contrôle ne peut pas consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones mentionnées. Or, il n'apparaît pas assez défini et encadré en termes d'intensité et de fréquence.

Ces mesures présentées comme des outils de lutte contre le terrorisme sont-elles vraiment destinées à cette fin ? La rédaction de l'article n'évoque même pas la lutte contre le terrorisme.

L'article 67 du code des douanes confirme ce questionnement : chaque personne qui arrive à l'aéroport peut se faire contrôler sans motif, il s'agit plutôt d'une mesure de lutte contre l'immigration irrégulière.

Ces dispositions sont dangereuses car les risques d'abus sont réels.

A titre d'exemple, la situation à la frontière italienne est particulièrement préoccupante. Les associations sur place ont pu constater la mise en place de nombreux contrôles d'identité systématiques, notamment dans les trains, à l'égard des personnes « d'apparence migrante ». L'objectif de ces contrôles est de renvoyer les migrants avant même qu'ils aient pu déposer une demande d'asile¹², ce qui est susceptible de caractériser une violation du droit d'asile¹³.

On voit mal où est le lien avec la menace terroriste. En revanche, les prérogatives données aux forces de l'ordre sont immenses.

→ L'article 19 de la loi du 30 octobre 2017 fait craindre l'introduction d'un contrôle au faciès généralisé, avec l'objectif de contrôler les frontières et de lutter contre l'immigration irrégulière, créant de fait un amalgame entre immigration et terrorisme, ce qui contribue à créer de l'insécurité. Il ancre les prérogatives des forces de l'ordre dans le tout répressif.

⁹ Cour EDH, 2^e Sect., 13 décembre 2005, *Timishev c. Russie*, Req [n° 55762/00 et 55974/00](#)

¹⁰ Cour d'appel de Paris, 25 juin 2015, n° 13/24277

¹¹ CJUE Melki (C 188/10) et Abdeli (C 189/10) du 22 juin 2010 et A. Staatsanwaltschaft Offenburg (C 9/16 du 21 juin 2017

¹² Rapport d'Amnesty International « *Des contrôles aux confins du droit- violation des droits humains à la frontière italienne – synthèse de mission d'observation* » février 2017

¹³ Condamnation du préfet des Alpes-Maritimes le 4 septembre 2017 par le Tribunal administratif de Nice pour atteinte au droit d'asile

II. Incidences des lois du 3 avril 1955 et du 30 octobre 2017 sur le droit de manifester

L'article 10 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose que « *nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public* ».

Selon la Cour de cassation, « *constitue une manifestation, au sens et pour l'application des articles L. 211-1 du code de la sécurité intérieure et 413-9 du code pénal, tout rassemblement, statique ou mobile, sur la voie publique d'un groupe organisé de personnes aux fins d'exprimer collectivement et publiquement une opinion ou une volonté commune* » (Cass. crim., 9 février 2016, n°14-82.234).

Le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle du « droit d'expression collective des idées et des opinions » à l'occasion du contrôle d'une loi relative à la fouille des véhicules aux abords des lieux de manifestation (CC, 18 janvier 1995, n°94-352 DC).

La reconnaissance de la liberté de manifester est toutefois conditionnée par la nature pacifique de la manifestation. Dès lors que la manifestation est susceptible de troubler l'ordre public, elle peut être interdite par l'autorité compétente et elle change de nature pour devenir un attroupement, réprimé par le code pénal.

A. Analyse des pratiques pendant l'état d'urgence

Dans le rapport parlementaire de suivi de l'état d'urgence, datant de décembre 2016, l'Assemblée nationale a dressé le constat que « si le cadre juridique distingue bien les situations, sa mise en œuvre apparaît plus confuse, poursuivant d'abord un objectif de maintien de l'ordre ou répondant à des considérations d'opportunité parfois sans aucun lien avec la menace terroriste »¹⁴.

Dans son avis du 18 février 2016 sur le suivi de l'état d'urgence¹⁵, la CNCDH s'était déjà inquiétée de la mise en œuvre de certaines mesures, au cours desquelles des débordements ont pu être constatés.

Ainsi, si l'autorité administrative a pu ordonner une interdiction de manifester sur le fondement des articles 5 ou 8 de la loi du 3 avril 1955, la CNCDH s'est interrogée sur la proportionnalité de telles mesures lorsqu'elles sont justifiées par des motifs sans lien avec le péril imminent ayant conduit à la déclaration d'état d'urgence. Tel était notamment le cas d'interdictions de manifester dans le cadre :

¹⁴ Rapport AN de suivi de l'état d'urgence, Raimbourg et Poisson, déc. 2016, p. 86

¹⁵ CNCDH, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence*, 18 février 2016, JORF n°0048 du 26 février 2016 texte n° 102

- de la COP21 (plusieurs mesures d'interdiction de manifester prises selon le rapport de l'Assemblée nationale);
- d'une grève de salariés ayant eu lieu à Paris au sein d'une entreprise de multimédias ;
- d'un rassemblement de syndicats de retraités à Toulouse ;
- d'un rassemblement devant la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de la région Rhône-Alpes, à la suite de la mise en œuvre d'une procédure de licenciement à l'encontre d'un salarié protégé.

Par ailleurs, lorsqu'elles n'interdisaient pas une manifestation ou un rassemblement, certaines préfectures ne les auraient autorisées que très tardivement, ce qui a eu pour conséquence d'entraver considérablement l'organisation de la mobilisation (source : CGT). De plus, des responsables syndicaux locaux ont subi des pressions pour mettre fin à des conflits et actions collectives (par exemple : la convocation de délégués syndicaux au commissariat avant ou après une manifestation ou un rassemblement). Pour la CNCDH, de telles pratiques pourraient être constitutives d'une atteinte disproportionnée au droit de manifester garanti à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH) et à l'article 21 du Pacte relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

Dans ce même avis, la CNCDH avait également signalé un arrêté du Préfet du Pas-de-Calais, en date du 1^{er} décembre 2015, instituant en application de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, une zone de protection sur l'emprise de la RN 216 dite « rocade portuaire de Calais »¹⁶. Concrètement, il s'agissait d'interdire aux migrants vivant sur la lande de pénétrer et de circuler sur les voies routières, afin qu'ils ne puissent s'introduire dans des véhicules en partance pour le Royaume-Uni. De même, un communiqué de presse du Préfet de Mayotte indiquait que des mesures avaient été prises dans le cadre de l'état d'urgence pour lutter contre l'immigration clandestine¹⁷.

Le rapport de l'Assemblée nationale précisait également que la répartition temporelle de ces mesures était très inégale puisqu'il en a été fait un usage massif au moment des **manifestations contre la loi Travail à partir du mois de juin 2016**.

→ on peut y voir là un véritable dévoiement des mesures de l'état d'urgence.

Le tribunal administratif a suspendu presque tous les arrêtés (manifestations loi travail) qui ont fait l'objet d'un recours (9 sur 10). Dans une affaire, il a relevé que « *le préfet de police ne produit aucun élément permettant de retenir que les intéressés ont personnellement participé aux dégradations et violences* » et que, *faute de ces éléments, « la mesure porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir et à la liberté de manifestation »*.

¹⁶Préfecture du Pas-de-Calais, *Recueil des actes administratifs* n° 80 du 1^{er} décembre 2015.

¹⁷Ce communiqué de presse en date du 24 novembre 2015 mentionne que « *la lutte contre l'immigration clandestine est une des priorités du Gouvernement qui s'inscrit naturellement dans les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence* » (en ligne sur : <http://goo.gl/esXjBJ>).

Après les annulations des arrêtés par le TA, les préfets ont imposé des mesures individuelles aux manifestants qui avaient été interpellés sans être inculpés ainsi qu'à l'encontre de ceux faisant l'objet de poursuites pour infractions pénales qui auraient été commises au cours de manifestation précédentes.

→ cette logique répressive conduit à mettre une pression sur les forces de l'ordre et à être dans un cadre de maintien de l'ordre fondé uniquement sur le soupçon et le risque, en l'absence de condamnation définitive et même en l'absence de poursuites.

En conclusion : les autorités se sont largement appuyées sur la complémentarité entre le droit commun et le droit dérogatoire de l'état d'urgence, dans l'hypothèse où la manifestation n'est pas interdite mais que les autorités voulaient interdire telle ou telle personne de participer à la manifestation.

On peut soulever l'incohérence qu'il y a à ne pas interdire une manifestation, c'est-à-dire de considérer qu'elle n'est pas une menace à l'ordre public, mais d'interdire, sur le fondement de la menace à l'ordre public, la participation à cette manifestation de certaines personnes. Ce dévoiement de la loi de 1955 illustre la manière dont elle peut être utilisée à des fins politiques.

B. Incidences de la loi du 30 octobre 2017 sur le droit de manifester

La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme prévoit dans un nouvel article L 226-1 du code de la sécurité intérieure l'instauration de périmètres de protection, « *Afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation* ».

Cette mesure est susceptible d'entraver la liberté de manifestation.

Le texte précise que l'accès et la circulation y sont règlementés. Des fouilles des bagages et véhicules, palpations pourront y être organisées sans que la loi exige de critères spécifiques pour y procéder. En cas de refus de s'y soumettre, l'accès à la zone protégée sera refusé ou la personne reconduite à l'extérieur. Ces mesures existaient déjà.

L'espace concerné apparaît large puisque sont concernés des espaces publics dans lesquels auront lieu des événements entraînant une affluence.

Leur durée prévue est d'un mois, avec possibilité de renouvellement. Un tel délai apparaît disproportionné et revient à transformer durablement l'espace public en zones de contrôle.

Cette disposition appelle les réflexions suivantes :

- Elle risque encore une fois d'entraîner des contrôles discriminatoires fondés sur l'apparence

- Elle risque de porter atteinte à la liberté de manifester en empêchant certains individus de se rendre sur des lieux de manifestation en instaurant ces périmètres de protection sur des lieux de mobilisation sous prétexte de lutte anti-terroriste
- Le droit offre déjà à l'heure actuelle les moyens de procéder aux mêmes types de vérifications dans des zones susceptibles d'être visées par un attentat terroriste.

Au regard de la mise en œuvre de l'article 8-1 de la loi de 55 sur l'état d'urgence, ces périmètres de protection ne paraissent pas appropriés pour prévenir un attentat terroriste, et répondent davantage à une volonté de sécurisation d'un espace public donné.

La CNCDH est inquiète de voir se pérenniser une restriction aussi importante à la liberté de circulation et in fine à la liberté de manifester.

III. Toutes autres problématiques liées au maintien de l'ordre au regard des droits et libertés

A. Le renforcement de la sécurité juridique des interventions des forces de l'ordre : des dispositions qui ne garantissent pas une intervention apaisée des forces de l'ordre

- **Voir CNCDH, Avis sur la loi relative à la sécurité publique, 23 février 2017, JORF n°0051 du 1 mars 2017 texte n° 89**

La loi relative à la sécurité publique du 28 février 2017 qui vise à renforcer la sécurité juridique des interventions des forces de l'ordre, leur confère des nouvelles prérogatives qui ne sont pas de nature, selon la CNCDH, à rétablir une police légitime.

Illustration avec quelques points particuliers :

a) Usage des armes : extension dangereuse en cas d'autorisation d'ouverture du feu

Nouveau texte : Article L 435-1 CSI , créé par la loi n°2017-258 du 28 février 2017 - art. 1

« Dans l'exercice de leurs fonctions et revêtus de leur uniforme ou des insignes extérieurs et apparents de leur qualité, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent, outre les cas mentionnés à l'article L. 211-9, faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée :

1° Lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou contre autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui ;

2° Lorsque, après deux sommations faites à haute voix, ils ne peuvent défendre autrement les lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées ;

3° Lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix, ils ne peuvent contraindre à s'arrêter, autrement que par l'usage des armes, des personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et qui sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

4° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser, autrement que par l'usage des armes, des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

5° Dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsqu'ils ont des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont ils disposent au moment où ils font usage de leurs armes. »

La CNCDH considère que la réforme de l'usage de la force meurtrière n'apporte absolument pas les garanties suffisantes contre les abus, les dérapages et les accidents.

Si le texte réaffirme les exigences fondamentales d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité, le libellé des dispositions accroît dangereusement la marge d'appréciation des fonctionnaires quant aux circonstances pouvant justifier l'usage d'armes à feu et aux moyens à engager, puisqu'il n'énonce pas le sens et la portée pour chacun des cas d'autorisation d'ouverture du feu, même si elle peut se faire après sommation, dans des conditions déterminées.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que l'obligation positive dégagée par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg consiste à exiger que les opérations de police, en plus d'être autorisées par le droit national, soient suffisamment délimitées par ce droit, dans le cadre d'un système de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire, l'abus de la force et les accidents évitables (Makaratzis c. Grèce, 20 décembre 2004, no 50385/99 § 58 ; Giuliani et Gaggio c. Italie, 25 août 2009, n°23458/02, § 209).

Et la Cour de préciser, dans l'arrêt Makaratzis, que les policiers ne doivent pas être dans le flou lorsqu'ils exercent leurs fonctions, que ce soit dans le contexte d'une opération préparée ou dans celui de la prise en chasse spontanée d'une personne perçue comme dangereuse (§59). Or, dans le feu de l'action, les fonctionnaires de police ne pourront pas savoir ce qui est autorisé ou ne l'est pas. Ceci avait d'ailleurs été souligné par le Défenseur des droits dans son avis n° 17-02 du 24 janvier 2017¹⁸.

De même, le Conseil d'Etat a pu, dans le cadre de l'examen du projet de loi *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*, souligner qu'une trop grande « *marge d'appréciation*

¹⁸ Défenseur des droits, Avis n°17-02 en date du 24 janvier 2017 :

« Ce texte ne permet pas de garantir aux forces de sécurité une plus grande confiance dans l'usage des armes. L'intégration complète du cadre légal dans l'esprit et la pratique des forces de l'ordre est une nécessité qui n'est rendue possible que par des textes simples. »

laissée pour chacune des situations susceptibles de se produire » était de nature à priver de la sécurité juridique requise les fonctionnaires concernés.

En particulier, le texte ne subordonne pas l'emploi de la force à un risque imminent d'atteinte à autrui. Il est dès lors à craindre que la loi conduise à l'utilisation des armes à feu dans des situations relativement fréquentes, telles que des courses-poursuites en ville, au motif que le véhicule pourchassé crée, par la dangerosité de sa conduite, un risque pour l'intégrité des autres usagers de la route et des passants. Le texte nouveau en réalité sera très difficile à interpréter pour les juridictions et n'apportera pas plus de protection contre d'éventuelles poursuites.

b) Aggravation des infractions visant les forces de l'ordre : une aggravation injustifiée des peines encourues

Pour la CNCDH, le doublement des peines encourues pour outrage aux forces de l'ordre n'est autre qu'une concession dans le cadre d'une négociation catégorielle et ne repose sur aucune nécessité répressive. Cette mesure favorisera les abus dans le recours par les policiers à des menaces de poursuites pour outrage lors des contrôles d'identité, et renforcera le sentiment général d'impunité.

c) Extension des prérogatives du personnel pénitentiaire

S'agissant de l'administration pénitentiaire, la CNCDH déplore l'octroi aux personnels de surveillance de prérogatives de contrôle à l'égard de personnes qui ne sont pas placées sous main de justice¹⁹, de telles dispositions allant à l'encontre de ses recommandations en faveur du resserrement des contrôles d'identité²⁰. L'alignement progressif des modalités d'intervention de ces personnels sur celles des agents des forces de l'ordre nie la dualité des missions de l'administration pénitentiaire que sont la surveillance et la réinsertion et risque de créer d'accroître les tensions avec le personnel pénitentiaire.

Au surplus, la CNCDH rappelle son hostilité à la constitution d'un service de renseignement en milieu pénitentiaire (CNCDH, avis du 16 avril 2015 avis sur le renseignement et du 17 mars 2016 sur le projet de loi de lutte contre le crime organisé et le terrorisme) avec la possibilité de mettre en œuvre des techniques de renseignement qui sont particulièrement intrusives, ce qui risque de créer un bouleversement des rapports sociaux en détention.

¹⁹ Article 12-1 nouveau de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire. Les agents des équipes de sécurité pénitentiaire pourront effectuer un contrôle d'identité, procéder à des palpations de sécurité, à l'inspection visuelle des bagages et à, avec l'accord des intéressés, à des fouilles sur l'ensemble de l'emprise foncière affectée au service public pénitentiaire.

²⁰ CNCDH, *Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires*, 8 novembre 2016

B. Attitude des forces de l'ordre envers les personnes migrantes : l'exemple de Calais

Dans sa déclaration sur la situation des personnes migrantes dressant un bilan de situation après l'été²¹, la CNCDH s'est inquiétée des instructions données par le ministère de l'Intérieur qui se sont traduites sur le terrain par des formes de harcèlement de la part des forces de l'ordre à l'encontre des personnes migrantes. Ces violences - destruction systématique des abris, projection de gaz sur les migrants adultes et enfants, sur leur nourriture et leurs vêtements.... - ont été dénoncées et documentées à maintes reprises par les associations notamment à Paris, à Calais et dans la vallée de la Roya. Ces actions, parfois violentes- entrave à la distribution des repas et des consultations médicales, intimidations et menaces de poursuites judiciaires, contrôles d'identité intempestifs... - se sont étendues aux associations et à de simples citoyens dans le but d'empêcher leurs actions humanitaires alors même qu'elles visent à pallier les carences de l'Etat.

La CNCDH a voulu souligner le problème des instructions données par le ministère de l'intérieur aux forces de l'ordre qui entraînent un climat de suspicion et des tensions au cours des interventions de maintien de l'ordre.

Si le rapport de l'IGA sur la situation à Calais²² n'a pas fait apparaître d'utilisation du gaz poivre et de violences envers les migrants, il est intéressant de noter que la mission émet des recommandations sur les instructions données aux personnels et sur la chaîne hiérarchique, évoquant la nécessité d'un chef de circonscription pérenne, ce qui confirme qu'il existe un problème relatif aux ordres donnés. Le rapport préconise également une meilleure transparence de l'action de la police et de la gendarmerie, ce qui laisse penser que le mode d'action actuel manque de transparence et crée un sentiment d'incompréhension.

En conclusion,

La CNCDH n'est évidemment pas dans une critique systématique de l'action des forces de l'ordre et tient à rappeler qu'elle soutient les actions menées avec courage et qu'elle a conscience de leurs conditions de travail difficiles.

Toutefois, elle dénonce une tendance politique, qui dans le but d'apaiser les forces de l'ordre, accroît leurs prérogatives, sans qu'une réflexion générale sur le maintien de l'ordre ne soit menée, sans qu'un équilibre entre le droit à la sûreté et le droit à la sécurité ne soit respecté.

²¹ CNCDH, *Alerte sur le traitement des personnes migrantes*, 17 octobre 2017

²² Conclusions de la mission de l'IGA-IGPN-IGGN relative à l'évacuation de l'action des forces de l'ordre à Calais et dans le Dunkerquois- octobre 2017