



UN DROIT, PAS UNE MENACE

RESTRICTIONS DISPROPORTIONNÉES À LA LIBERTÉ DE RÉUNION
PACIFIQUE SOUS COUVERT DE L'ÉTAT D'URGENCE EN FRANCE

Amnesty International est un mouvement mondial réunissant plus de sept millions de personnes qui agissent pour que les droits fondamentaux de chaque individu soient respectés.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.

Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.

© Amnesty International 2017

Sauf exception dûment mentionnée, ce document est sous licence Creative Commons : Attribution - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modifications - International 4.0.
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Pour plus d'informations, veuillez consulter la page relative aux autorisations sur notre site :

www.amnesty.org.

Lorsqu'une entité autre qu'Amnesty International est détentrice du copyright, le matériel n'est pas sous licence Creative Commons.

Première publication en 2017

Par Amnesty International Ltd

Peter Benenson House, 1 Easton Street

Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni

Index: EUR 21/6104/2017

Version originale: Anglais

amnesty.org



Photo de couverture: Des manifestants venus protester contre les actes de violence commis par les forces de police dans le cadre de la "Marche pour la justice et la dignité" à Paris sont bloqués par les forces de police, 19 mars 2017 © Martin Barzilai

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	8
MÉTHODOLOGIE	8
1. INTERDICTIONS ET AUTRES RESTRICTIONS DES RASSEMBLEMENTS PUBLICS	10
1.1 DROIT INTERNATIONAL ET DÉROGATIONS DANS LE CADRE DE L'ÉTAT D'URGENCE	10
1.2 DROIT À LA LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE DANS LE DROIT INTERNATIONAL	11
1.3 DROIT À LA LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE DANS LE DROIT FRANÇAIS	13
1.4 INTERDICTION DES RASSEMBLEMENTS	14
1.4.1 INTERDICTIONS GÉNÉRALES EN NOVEMBRE ET DÉCEMBRE 2015	15
1.4.2 INTERDICTIONS À NANTES DE MANIFESTATIONS CONTRE LA LOI TRAVAIL	15
1.4.3 INTERDICTIONS ET AUTRES RESTRICTIONS À RENNES	17
1.4.4 INTERDICTIONS DE RASSEMBLEMENTS PUBLICS À CALAIS	18
1.5 CONCLUSION	18
2. RESTRICTIONS AUX DROITS DES PERSONNES À LA LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE	20
2.1 CADRE JURIDIQUE	20
2.2 MESURES ADMINISTRATIVES RESTREIGNANT LE DROIT DE CIRCULER LIBREMENT	21
2.2.1 MESURES IMPOSÉES AUX MILITANTS SANS CASIER JUDICIAIRE	21
2.2.2 MESURES IMPOSÉES À DES MILITANTS QUI AVAIENT ÉTÉ INTERPELLÉS SANS ÊTRE INculpÉS	22
2.2.3 MESURES IMPOSÉES AUX INDIVIDUS FAISANT L'OBJET DE POURSUITES	23
2.3 CONCLUSION	24
3. VIOLATIONS DES DROITS HUMAINS LORS DU MAINTIEN DE L'ORDRE DE RASSEMBLEMENTS PUBLICS	25
3.1 NORMES ET DROIT INTERNATIONAL RELATIFS AU MAINTIEN DE L'ORDRE DE RASSEMBLEMENTS PUBLICS, Y COMPRIS L'USAGE DE LA FORCE	26
3.2 CADRE NATIONAL RELATIF AU RECOURS À LA FORCE ET AUX ARMES PAR LES RESPONSABLES DE L'APPLICATION DES LOIS	29
3.3 STRATÉGIES ET TACTIQUES DE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC	30
3.3.1 LE CONFINEMENT DES MANIFESTANTS	31
3.3.2 CONTRÔLES D'IDENTITÉ ET FOUILLES	33

UN DROIT, PAS UNE MENACE

RESTRICTIONS DISPROPORTIONNÉES À LA LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE SOUS COUVERT DE L'ÉTAT D'URGENCE EN FRANCE

3.4 RECOURS NON NECESSAIRE ET EXCESSIF À LA FORCE	34
3.4.1 RECOURS ARBITRAIRE ET NON NECESSAIRE À LA FORCE	35
3.4.2 RECOURS EXCESSIF À LA FORCE	39
3.5 LES JOURNALISTES PRIS POUR CIBLES LORS DES MANIFESTATIONS	41
3.6 L'IMPACT DES TACTIQUES ET DES STRATEGIES DE MAINTIEN DE L'ORDRE	44
3.7 CONCLUSION	45
RECOMMANDATIONS	46

SYNTHÈSE

Au lendemain des effroyables attentats perpétrés à Paris le 13 novembre 2015, qui ont fait 130 morts et des centaines de blessés, la France a décrété l'état d'urgence. Aujourd'hui, un an et demi plus tard, l'état d'urgence est toujours en vigueur.

Si le gouvernement français a pour devoir de prendre les mesures nécessaires à la protection de la population, il a aussi pour responsabilité de veiller à ce que l'état d'urgence ne devienne pas la norme et que les pouvoirs extraordinaires conférés par la législation sur l'état d'urgence n'entraînent pas de restrictions disproportionnées aux droits humains.

De précédentes recherches menées par Amnesty International ont soulevé de sérieuses questions vis-à-vis des mesures d'urgence, à savoir à quel point leur imposition était nécessaire et proportionnée pour éviter « de nouveaux attentats terroristes », objectif déclaré par les autorités françaises lors de la proclamation de l'état d'urgence, et motif avancé pour en justifier la prolongation.¹

Il ressort de ce rapport que les autorités ont eu recours à des pouvoirs d'urgence pour servir des objectifs plus larges, notamment pour maintenir l'ordre public dans le cadre de rassemblements publics. Le gouvernement français doit veiller à ce que les pouvoirs d'urgence ne soient pas utilisés à d'autres fins que celles qui en ont justifié l'instauration, à savoir éviter de nouveaux attentats contre la population. Amnesty International est préoccupée par le fait que des individus sans aucun lien avec des actes ou intentions terroristes et souhaitant exercer légitimement leur droit à la liberté de réunion se sont trouvés pris dans les filets des mesures d'urgence.

De par leur nature même, les pouvoirs d'urgence menacent la jouissance des droits humains. Le risque est encore plus grand lorsque ces pouvoirs sont étendus, formulés en termes vagues et prolongés à plusieurs reprises. Le recours fréquent à des pouvoirs d'urgence pour restreindre le droit à la liberté de réunion pacifique dans des situations sans aucun lien avec une menace spécifique d'attentat illustre de manière préoccupante le fait que ce risque inhérent devienne réalité.

Dans la pratique, lorsque des restrictions ont été imposées sur la base de pouvoirs ordinaires en se référant à l'état d'urgence, ou sur la base des pouvoirs d'urgence eux-mêmes, l'existence de l'état d'urgence a déplacé de manière considérable le seuil à franchir pour imposer des restrictions aux droits à la liberté de réunion, s'éloignant ainsi de celui établi par le droit international relatif aux droits humains. Invoquer l'état d'urgence ne dispense aucunement les autorités de devoir veiller à ce que toute restriction soit nécessaire et proportionnée par rapport à un objectif légitime spécifié, et limitée à ce qui est strictement nécessaire dans une situation donnée.

Suite aux attentats de novembre 2015, le préfet de police de Paris a imposé deux semaines d'interdiction totale des rassemblements publics dans la capitale. Sur ordre du ministre de l'Intérieur, les préfets ont interdit toutes les manifestations à travers la France du 28 au 30 novembre 2015.

Des organisations de la société civile avaient prévu d'organiser des dizaines de rassemblements publics à travers le pays, pendant et après la période d'interdiction générale, pour demander un accord ambitieux sur le changement climatique lors de la Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations Unies (COP 21). En décembre 2015, les autorités ont empêché plus d'une vingtaine d'individus de participer à ces

¹ Voir Amnesty International, *Des vies bouleversées. L'impact disproportionné de l'état d'urgence en France*. EUR 21/3364/2016, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/3364/2016/fr/>; Amnesty International, *Des Mesures Disproportionnées: L'ampleur Grandissante Des Politiques Sécuritaires Dans Les Pays De L'ue Est Dangereuse*. EUR 01/5342/2017, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur01/5342/2017/FR/>

événements. Le ministre de l'Intérieur a signé des arrêtés d'assignation à résidence à leur encontre, les empêchant concrètement de quitter leur commune de résidence et les obligeant à se présenter à un poste de police plusieurs fois par jour.

En 2016, un nombre croissant de manifestations se sont déroulées à travers le pays pour s'opposer aux modifications apportées au droit du travail du pays. Le 24 mars 2016, le gouvernement a présenté un projet de réforme du droit du travail (Loi Travail) à l'Assemblée Nationale. Le 31 mars, les réseaux étudiants et d'autres groupes non structurés opposés à ce projet de loi ont organisé une occupation de la place de la République à Paris, occupation qui a duré plusieurs mois. De mars à septembre, plusieurs syndicats ainsi que d'autres groupes ont organisé des centaines de manifestations à travers la France, exigeant du gouvernement le retrait du projet de loi.

Certains individus impliqués dans ces rassemblements publics se sont parfois livrés à des actes de violence, visant aussi bien des bâtiments privés que publics, notamment des banques et des agences immobilières. De nombreux affrontements ont également eu lieu entre les manifestants et les forces de police et, selon le ministère de l'Intérieur, 336 policiers et 45 gendarmes ont été blessés alors qu'ils assuraient le maintien de l'ordre de manifestations entre le 19 mars et le 4 octobre 2016.²

Amnesty International déplore ces agissements violents. Si les autorités ont le devoir d'assurer l'ordre public, ce qui comprend la protection des personnes et des biens, celles-ci ont réagi à ces violents incidents par une utilisation accrue de mesures d'urgence afin d'imposer des restrictions injustifiées au droit à la liberté de réunion pacifique. Les préfets ont recouru à leurs pouvoirs d'urgence pour adopter 639 mesures individuelles afin d'empêcher des individus de participer à des rassemblements publics entre novembre 2015 et le 5 mai 2017. La plupart de ces mesures (574) ont été utilisées dans le contexte de manifestations organisées pour protester contre la Loi Travail.³

Les préfets ont initialement imposé ces mesures à l'encontre de militants qui avaient joué un rôle prépondérant dans les mouvements sociaux opposés à la Loi Travail, bien qu'ils n'aient commis aucune infraction pénale. Suite à une décision du tribunal administratif de Paris datée de mai 2016, suspendant l'exécution de certaines mesures individuelles, les préfets ont imposé des restrictions à l'encontre de 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 manifestations précédentes.

Le maintien de l'ordre public constitue une raison légitime pour restreindre le droit à la liberté de réunion pacifique. Cependant, en vertu du droit international relatif aux droits humains, de telles restrictions doivent être nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi. Les mesures adoptées par les autorités françaises contre certains manifestants en particulier ne semblent pas avoir été nécessaires pour combattre des menaces concrètes à l'ordre public. Amnesty International a mené des entretiens avec des représentants du ministère de l'Intérieur et des préfetures de Nantes, Paris et Rennes. Aucun n'a été en mesure de fournir d'informations spécifiques sur l'efficacité réelle et donc la nécessité des mesures visant à maintenir l'ordre public au cours des rassemblements publics.

Les multiples restrictions imposées aux rassemblements publics offrent un exemple flagrant de l'utilisation de mesures d'urgence pour poursuivre des objectifs sans aucun lien avec l'objectif spécifique qui a motivé la proclamation et la prolongation de l'état d'urgence actuel, à savoir éviter de nouveaux attentats.

De novembre 2015 à mai 2017, les préfets ont eu recours aux pouvoirs d'urgence pour signer 155 arrêtés interdisant des rassemblements publics, tout en interdisant également au moins des dizaines de manifestations en vertu du droit commun français.⁴ Ils ont souvent tenté de justifier ces interdictions en se fondant sur des actes de violence commis par certains manifestants lors de précédentes manifestations. Cependant, en vertu des normes et du droit international relatifs aux droits humains, le droit à la liberté de réunion pacifique est un droit individuel et le fait qu'une minorité de manifestants aient, par le passé, commis des actes de violence ne justifie pas d'interdire des manifestations futures, empêchant ainsi aux individus qui le souhaitent d'exercer leur droit à la liberté de réunion pacifique. L'interdiction d'une manifestation doit être une mesure de dernier recours à n'adopter que dans le cas où des mesures moins intrusives ne seraient pas à même d'atteindre l'objectif légitime visé. Toute interdiction visant à maintenir l'ordre public doit se baser sur des risques spécifiques, identifiés après une évaluation minutieuse.

Invoquer l'état d'urgence ne dispense pas les autorités de veiller à ce que toute restriction au droit à la liberté de réunion pacifique soit strictement proportionnée et nécessaire pour atteindre un objectif légitime en vertu du droit international. Dans les cas décrits dans ce rapport, il semblerait que les interdictions visant

² Communication par courriel avec le ministère de l'Intérieur, 5 mai 2017.

³ *Ib*, 2

⁴ *Ib*, 2

les manifestations n'aient été ni nécessaires ni proportionnées à l'objectif visé, à savoir le maintien de l'ordre public.

Depuis novembre 2015, les représentants des forces de l'ordre, notamment les forces spécialisées dans l'encadrement des manifestations, ont été déployés pour assurer une meilleure protection de sites spécifiques susceptibles d'être la cible d'attentats, notamment les lieux de culte, les ambassades, les édifices publics et les sites touristiques. Les autorités ont souvent justifié les interdictions de rassemblements publics par une insuffisance d'effectifs de police pour assurer à la fois le maintien de l'ordre et la mission prioritaire d'assurer la sécurité du public face à la menace de nouveaux attentats.

Cependant, certaines tactiques et stratégies mobilisant des ressources considérables utilisées pour maintenir l'ordre lors de rassemblements publics dans des cas où elles n'étaient apparemment pas nécessaires, remettent en cause les arguments avancés quant au manque de ressources adéquates. En vertu des normes et du droit international relatifs aux droits humains, une manifestation doit être présumée comme étant pacifique, à moins que les autorités ne puissent prouver concrètement qu'elle constituera une menace à l'ordre public. Cependant, dans de nombreux cas, les tactiques de maintien de l'ordre déployées lors de rassemblements publics rappellent la logique qui a justifié l'état d'urgence, c'est-à-dire la neutralisation préventive des risques potentiels, plutôt que la lutte contre des menaces précises et concrètes.

Les autorités ont fréquemment déployé des centaines de représentants des forces de l'ordre pour contenir des manifestants pacifiques qui ne présentaient aucune menace concrète à l'ordre public et qui, soit se réunissaient dans des rassemblements publics spontanés, soit se rassemblaient aux points de ralliement de manifestations préalablement organisées. Le confinement de centaines de manifestants pacifiques souhaitant participer à une manifestation spontanée contre la Loi Travail le 5 juillet à Paris constitue l'un des cas les plus frappants de situations où les autorités ont eu recours à des tactiques mobilisant d'importantes ressources, qui ne semblent pas avoir été nécessaires au maintien de l'ordre et qui, par conséquent, ont attenté de manière illégale au droit à la liberté de réunion pacifique.

Dans plusieurs cas recensés par Amnesty International, les représentants des forces de l'ordre ont eu recours à une force non nécessaire ou excessive. Dans certains cas, ils ont utilisé des matraques et du gaz lacrymogène à l'encontre de manifestants pacifiques qui ne présentaient aucune menace spécifique à l'ordre public. Dans d'autres cas, ils ont utilisé des projectiles à impact cinétique (plus connus sous le nom de balles de caoutchouc) ou d'autres armes, y compris des grenades de désencerclement, dans des situations où un faible nombre de manifestants commettaient des actes de violence, sans toutefois présenter une menace immédiate à l'intégrité physique des représentants des forces de l'ordre ou d'autres personnes. En outre, ils ont parfois attenté de manière illégale au droit à la liberté d'expression, en ayant recours à la force ou en faisant obstruction par d'autres moyens aux journalistes et autres membres des médias qui couvraient les manifestations.

Le recours excessif et non nécessaire à la force s'est soldé par des centaines de manifestants blessés. Les autorités n'ont mis en place aucun système de collecte exhaustive de données sur les blessures subies par les manifestants. Cependant, 102 manifestants ont déposé plainte auprès des organismes chargés d'enquêter sur le recours excessif à la force par la police (Inspection générale de la police nationale, IGPN, 99 plaintes déposées) et la gendarmerie (Inspection générale de la gendarmerie nationale, IGGN, 2 plaintes déposées) dans le cadre des manifestations contre la loi Travail.⁵ Ils ne constituent probablement que la partie émergée de l'iceberg. Les Street Medics, un mouvement informel de secouristes, estiment qu'à Paris près de 1 000 manifestants ont subi des blessures suite à un recours excessif ou non nécessaire à la force par les représentants des forces de l'ordre au cours de manifestations contre la Loi Travail.⁶

Amnesty International déplore le fait que les autorités n'aient pas respecté, protégé ou garanti le droit à la liberté de réunion pacifique, en imposant des restrictions qui vont bien au-delà de ce qui est manifestement nécessaire pour maintenir l'ordre public. Dans de nombreux cas, elles ont agi en ayant recours à des pouvoirs extraordinaires sous couvert de la législation d'exception, introduite dans un objectif très différent. Un tel recours à la législation d'exception dans le but de maintenir l'ordre dans le cadre de manifestations, sans aucun lien avec la situation d'urgence menaçant la vie de la nation ayant servi de motif à l'instauration de pouvoirs d'urgence en novembre 2015, est excessif et équivaut à une utilisation abusive de ces pouvoirs d'urgence. Des individus sans aucun lien avec des actes de terrorisme, mais souhaitant exercer légitimement leur droit à la liberté de réunion, tombent sous le coup de ces mesures d'urgence. Une telle

⁵ *Ib*, 2

⁶ Entretien téléphonique avec un représentant de Street Medics à Paris, 2 mars 2017. Amnesty International n'a pas été en mesure de vérifier les données fournies par le ministère de l'Intérieur ni les estimations fournies par Street Medics quant au nombre de manifestants blessés.

situation met en évidence le danger inhérent à ces mesures d'urgence, qui risquent de devenir la norme et non plus une exception.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Amnesty International exhorte le gouvernement français et le ministère de l'Intérieur à veiller à ce que les mesures d'urgence ne soient utilisées que dans le but d'atteindre l'objectif visé par le gouvernement et le Parlement en promulguant et en prolongeant l'état d'urgence actuel, à savoir éviter de nouveaux attentats contre la population. Plus particulièrement, les mesures d'urgence visant à restreindre le droit de circuler librement ne doivent pas empêcher les individus de participer à des rassemblements publics en se basant sur l'hypothèse qu'ils pourraient potentiellement présenter une menace à l'ordre public.
- Amnesty International demande instamment aux préfets de n'utiliser qu'en dernier recours leurs pouvoirs d'interdiction des manifestations. Ils doivent veiller à ce que toutes les interdictions respectent les critères de nécessité et de proportionnalité définis par le droit international relatif aux droits humains. Plus particulièrement, les préfets doivent s'abstenir d'interdire les rassemblements publics, tant qu'ils ne peuvent démontrer qu'aucune autre mesure moins intrusive ne permettra d'atteindre l'objectif officiel de maintien de l'ordre public.
- Amnesty International demande au gouvernement français de lever l'état d'urgence actuel, à moins qu'il ne soit en mesure de prouver qu'un danger public menace la vie de la nation et que les mesures d'urgence sont strictement nécessaires pour faire face à cette situation.
- Les agents responsables de l'application des lois ne doivent avoir recours à la force que dans les cas où son usage s'avère strictement nécessaire, et dans la mesure requise par les exigences de leur fonction. En particulier, les forces de police doivent dans la mesure du possible employer des moyens non-violents avant d'avoir recours à la force. Dans tous les cas où l'usage légal de la force est inévitable, les forces de police doivent y avoir recours avec retenue et de façon proportionnée, adaptée à la gravité de l'objectif qu'elles cherchent à atteindre. En dispersant des rassemblements illégaux mais non violents, les agents responsables de l'application des lois doivent éviter le recours à la force ou, si son usage ne peut être évité, le restreindre au minimum nécessaire.

MÉTHODOLOGIE

Les recherches sur lesquelles s'appuie ce rapport ont été effectuées entre juin 2016 et mai 2017. Amnesty International a effectué quatre missions de recherche de terrain en France en septembre 2016 (quatre jours), octobre 2016 (une semaine), novembre 2016 (une semaine), décembre 2016 (quatre jours) et février 2017 (trois jours) pour y effectuer des recherches de terrain.

Des équipes d'observation d'Amnesty International France ont par ailleurs été déployées lors de 4 manifestations contre la loi Travail qui se sont déroulées à Paris, le 28 juin, le 5 juillet, et le 15 septembre 2016, et lors de la marche pour la justice et la dignité, le 19 mars 2017. Ces observations visaient à documenter un certain nombre d'éléments qui ont fait l'objet de rapports internes, dont certains ont été repris dans le présent rapport.

Amnesty International a examiné plus particulièrement les restrictions au droit à la liberté de réunion pacifique, principalement à Nantes, Paris et Rennes. De mars à septembre 2016, divers syndicats et d'autres groupes ont organisé dans ces trois villes des dizaines de manifestations contre la proposition de réforme du droit du travail, désignée sous le nom de Loi Travail. Au cours de plusieurs de ces manifestations, certains participants ont commis des actes violents et illégaux.

Ce rapport se penche sur les restrictions imposées par les autorités aux manifestations, notamment des interdictions globales et d'autres restrictions étendues, ainsi que sur les mesures imposées à l'encontre de certains individus pour les empêcher de participer à des rassemblements publics. Ce rapport examine également les tactiques et stratégies adoptées pour le maintien de l'ordre des manifestations, ainsi que l'usage de la force par les représentants des forces de l'ordre. Il cherche à déterminer si ces tactiques et stratégies de maintien de l'ordre ont entraîné des restrictions disproportionnées et injustifiées au droit à la liberté de réunion.

Amnesty International a mené 62 entretiens avec 82 personnes. Parmi les personnes interrogées figuraient : 15 représentants syndicaux de la CGT (Confédération générale du travail) ; la CGT-Police (Fédération

générale des syndicats de la Police nationale affiliée à la CGT) ; la CNT (Confédération nationale du travail) ; et l'UNEF (Union Nationale des Étudiants de France). En outre, Amnesty International a rencontré 30 membres d'organisations de la société civile ou de groupes non structurés qui avaient organisé ou participé à des manifestations contre la Loi Travail. Le syndicat de la police Alliance a refusé la demande d'entretien d'Amnesty International.

De plus, Amnesty International a mené des entretiens avec 10 personnes soumises à des mesures individuelles destinées à restreindre leur droit de circuler librement et leur droit à la liberté de réunion pacifique, ainsi qu'avec 20 manifestants et 7 journalistes et autres professionnels des médias qui ont déclaré avoir été soumis à un usage excessif ou non nécessaire de la force par les représentants des forces de l'ordre.

Amnesty International a mené des entretiens avec des représentants des ministères de l'Intérieur et de la Justice, ainsi que de la préfecture de police de Paris, et des préfectures de Nantes et de Rennes. Le bureau du Défenseur des Droits a décliné la demande d'entretien d'Amnesty International, arguant que celui-ci n'avait pas suffisamment d'éléments d'analyse à ce stade pour partager et échanger sur le sujet.

Les entretiens ont eu lieu en français, sans interprète. La plupart d'entre eux ont été menés en personne et quelques-uns par téléphone. Dans certains cas, à savoir lorsque les personnes interrogées ont demandé que leur nom ne soit pas publié, des pseudonymes ont été utilisés pour protéger leur vie privée et leur sécurité.

NOTE DE GLOSSAIRE

Dans ce rapport, les termes « **rassemblement** » ou « rassemblement public » indiquent toute situation où des individus se réunissent pour soutenir et exprimer un point de vue collectivement. Il peut s'agir d'un rassemblement statique, d'un cortège ou d'une manifestation sur la voie publique, ou d'une réunion dans un endroit clos. Parfois le terme « manifestation » est utilisé dans ce rapport comme synonyme de « rassemblement ». Les termes « rassemblement », « rassemblement public » ou « manifestation » traduisent le concept de « public assembly » dans la version en anglais de ce rapport.

En droit français une **réunion** est un rassemblement d'individus dans un endroit clos. Le régime juridique qui régit les réunions est distinct de celui qui s'applique aux manifestations sur la voie publique. Cette distinction n'existe pas en droit international relatif aux droits humains (cf. chapitre 1.3).

En effet, le **droit à la liberté de réunion pacifique** concerne dans l'esprit de la Cour européenne des droits de l'homme à la fois les réunions et les rassemblements et manifestations à caractère public.

1. INTERDICTIONS ET AUTRES RESTRICTIONS DES RASSEMBLEMENTS PUBLICS

Entre le 14 novembre 2015, date de la promulgation de l'état d'urgence par le gouvernement français, et le 5 mai 2017, les préfets ont pris 155 mesures interdisant des rassemblements publics, en vertu des pouvoirs supplémentaires que leur conférait l'état d'urgence.⁷ Dans de nombreux cas, ils ont également interdit des rassemblements publics, ou leur ont imposé d'importantes restrictions, en employant leurs pouvoirs ordinaires. La question se pose de savoir si des mesures aussi étendues et radicales, de même que les restrictions imposées au droit à la liberté de réunion pacifique qui en découlent, étaient nécessaires et proportionnées dans la poursuite de l'objectif légitime du maintien de l'ordre. D'une manière générale, Amnesty International s'inquiète du recours à des pouvoirs d'urgence pour imposer des restrictions aux droits humains qui ne semblaient pas strictement requises par les exigences de la situation. Plus particulièrement, ces mesures ne semblaient pas nécessaires pour protéger le public face à la menace d'attentats, objectif cité par le gouvernement français lors de la promulgation de l'état d'urgence.

1.1 DROIT INTERNATIONAL ET DÉROGATIONS DANS LE CADRE DE L'ÉTAT D'URGENCE

En vertu du droit international relatif aux droits humains, les États sont autorisés, dans des circonstances exceptionnelles, à déroger à certaines de leurs obligations énoncées dans les dispositions des traités internationaux relatifs aux droits humains, sous de strictes conditions. En particulier :

- Les dérogations sont uniquement autorisées en cas d'état d'urgence officiellement proclamé, en cas de menace pour l'existence de la nation ;⁸

⁷ Communication par courriel avec le ministère de l'Intérieur, 5 mai 2017.

⁸ Article 4 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et Article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Dans l'affaire *A. et autres c. Royaume-Uni*, la Cour européenne des droits de l'Homme a souligné qu'un danger public menaçant la vie de la nation représentait « une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État », § 176 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91406>

- Elles doivent avoir un caractère exceptionnel et provisoire. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a déclaré que l'objectif prédominant de l'État, lorsqu'il déroge à ses obligations, doit être la restauration d'un état de normalité ;⁹
- Ces dérogations doivent être prises dans la stricte mesure où la situation l'exige. Cela s'applique, non seulement à la dérogation elle-même, mais également aux mesures spécifiques prises sur son fondement. Cette exigence reflète les mêmes principes de nécessité et de proportionnalité applicables aux limitations de l'exercice des droits humains en dehors de tout état d'urgence ;¹⁰
- Les dérogations ne doivent pas être en contradiction avec les autres obligations de l'État découlant du droit international. Certaines obligations ne peuvent souffrir d'aucune dérogation, quelles que soient les circonstances, y compris pendant un état d'urgence. On peut citer par exemple le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des autres mauvais traitements, et le principe de non-discrimination ;¹¹
- Elles doivent être soumises à un régime de notification international : ainsi, les dispositions auxquelles déroge l'État, de même que les raisons de la dérogation doivent être immédiatement notifiées aux autres États parties aux traités concernés.¹²

En vertu du droit international en matière de droits humains, les États peuvent imposer des restrictions à certains droits humains, notamment les droits à la liberté de réunion pacifique, d'expression et d'association, pour atteindre un objectif légitime comme la protection de l'ordre public ou de la sécurité nationale, à condition que toute restriction imposée soit nécessaire et proportionnée à l'objectif visé. Les États peuvent donc restreindre ces droits sans avoir recours à l'état d'urgence.

Le Comité des droits de l'homme, organe d'experts chargés de surveiller la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) par les États parties, a souligné que la possibilité de restreindre certains droits, y compris le droit de réunion pacifique, telle que prévue par le droit international relatif aux droits humains et notamment par le PIDCP (article 21), était dans l'ensemble suffisante pour atteindre un but légitime dans des situations d'urgence, et qu'aucune dérogation aux dispositions en question ne saurait être justifiée par les exigences de la situation.¹³

1.2 DROIT À LA LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE DANS LE DROIT INTERNATIONAL

Le droit à la liberté de réunion pacifique est inscrit dans les traités relatifs aux droits de l'homme auxquels la France est partie, tout comme les droits à la liberté d'association et d'expression auxquels il est étroitement lié. Ces traités comprennent le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, article 21) et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne, article 11). Il est également inclus dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 12).

La Cour européenne des droits de l'homme (Cour européenne) a, à de nombreuses occasions, affirmé que le droit à la liberté de réunion pacifique s'appliquait aux manifestations sur la voie publique et aux réunions dans des espaces clos ou privés, ainsi qu'aux rassemblements statiques et aux défilés publics. Ce droit peut être exercé aussi bien par des participants individuels que par ceux qui organisent ces événements.¹⁴

Les États sont dans l'obligation de respecter, protéger et garantir le droit à la liberté de réunion pacifique ; c'est-à-dire de veiller à ce que leurs propres agents ne violent pas ce droit et qu'aucune restriction ne soit

⁹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 29 (2001), § 1, 2. doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

¹⁰ Observation générale n° 29, § 4

¹¹ Article 4-1 du PIDCP, Observation générale n° 29, § 8. Les mesures dérogeant aux dispositions du Pacte ne doivent entraîner aucune discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale, et cette interdiction est absolue. Par ailleurs, les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence ne doivent pas entraîner de discriminations directes ou indirectes pour tout autre motif interdit ; toute distinction au titre de l'un de ces motifs n'est autorisée que s'il existe manifestement des justifications raisonnables et objectives.

¹² Dans le cas du PIDCP, l'État doit notifier sa dérogation par l'entremise du secrétaire général des Nations unies et dans le cas de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'intermédiaire du secrétaire général du Conseil de l'Europe.

¹³ Observation générale n° 29, États d'urgence, article 4, § 5

¹⁴ Voir, par exemple, Sergey Kuznetsov c. Russie, n° 10877/04, 23 janvier 2009, § 35 ; Djavit An c. Turquie, n° 20652/92, 20 février 2003 § 56 ; et Ezelin c. France, n° 11800/85, 26 avril 1991, § 52. Voir également Christians against Racism and Fascism c. Royaume-Uni, n° 8440/78, décision de la commission du 16 juillet 1980 ; et les Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH) et de la Commission de Venise, 2e édition (Varsovie/Strasbourg, 2010), § 1.2.

imposée à l'exercice de ce droit autre que celles dont il sera prouvé qu'elles sont nécessaires et proportionnées à l'un des objectifs légitimes spécifiques permis en vertu du droit international ; de protéger l'exercice de ce droit contre l'ingérence de tierces parties ; et de faire en sorte que toute personne puisse, de fait, exercer ces droits sur leur territoire.

Le droit international autorise certaines restrictions à l'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique, d'association et d'expression. Cependant, de telles restrictions ne sont permises que si elles sont : prévues par la loi ; prises dans le but de protéger certains intérêts publics (comme la sécurité nationale, la sécurité publique, l'ordre public ou la santé publique) ou les droits et les libertés d'autrui ; et manifestement nécessaires pour atteindre l'objectif qui les inspire.¹⁵

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies, organe d'experts indépendants chargés de veiller au respect par les États partie de leurs obligations en vertu du PIDCP, et la Cour européenne ont souligné que des restrictions ne pouvaient être imposées qu'au titre des fins spécifiques autorisées par le droit international relatif aux droits humains, et qu'elles devaient répondre à des critères stricts de nécessité et de proportionnalité pour ces fins spécifiques. Ils ont également stipulé que de telles restrictions ne pouvaient être imposées que lorsque des restrictions moindres ne suffiraient pas, et qu'elles ne devaient pas compromettre le droit lui-même.¹⁶ Toute restriction qui ne satisfait pas l'ensemble de ces critères constitue une violation du droit à la liberté de réunion.

Les États peuvent exiger des organisateurs d'une manifestation qu'ils en notifient préalablement les autorités. Cependant, le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et d'association a souligné que l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique ne doit pas être soumis à une autorisation préalable et que toute procédure de notification ne doit pas s'apparenter dans les faits à une demande d'autorisation. Une notification préalable doit avoir pour objectif de faciliter l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique et permettre la mise en place de mesures destinées à protéger la sécurité publique et l'ordre public. Cependant, aucune notification ne doit être demandée pour les manifestations qui n'exigent aucune préparation préalable de la part des autorités nationales (par exemple lorsqu'un faible nombre de participants est attendu).¹⁷ En outre, les autorités de l'État doivent permettre l'organisation de rassemblements publics spontanés sans notification préalable, par exemple lorsqu'une manifestation se tient en réponse à un événement inattendu.¹⁸

L'absence de notification aux autorités de la tenue d'une manifestation ne rend pas celle-ci illégale et, par conséquent, ne doit pas être utilisée comme motif de dispersion de la manifestation. Les organisateurs qui ne notifient pas la tenue d'une manifestation ne doivent pas être soumis à des sanctions pénales ou administratives se soldant par des amendes ou des peines d'emprisonnement.¹⁹

En vertu des normes et du droit international, toute mesure prise pour interdire ou restreindre toute forme de rassemblement pacifique doit être évaluée au cas par cas. Toute restriction doit également avoir une base juridique claire et être définie dans des termes suffisamment précis pour empêcher les autorités d'exercer un pouvoir discrétionnaire abusif. Il appartient aux autorités de démontrer le fondement juridique de toute restriction imposée.²⁰

Toute restriction imposée à une manifestation doit être communiquée rapidement et par écrit à l'organisateur de l'événement, et cette notification doit indiquer les raisons ayant motivé ladite restriction. Cette notification doit avoir lieu aussi rapidement que possible, afin que tout recours introduit devant un tribunal ou une autre instance indépendante puisse être examiné avant la date indiquée de la manifestation.²¹

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association a attiré l'attention sur la présomption en faveur de la tenue de réunion pacifique, également définie dans les *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/le

¹⁵ Article 21 du PIDCP et article 11.2 de la Convention européenne.

¹⁶ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34 sur la liberté d'opinion et d'expression, § 21 et 22. Le Comité a précisé que l'Observation générale fournit également des directives relatives aux éléments du droit à la liberté de réunion pacifique. Voir également Observation générale n° 31, § 6.

¹⁷ Voir le Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, A/HRC/31/66, § 21 ; voir également les *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* de l'OSCE/BIDDH, 4.1.

¹⁸ A/HRC/31/66, §23, *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* de l'OSCE/BIDDH, 4.2.

¹⁹ A/HRC/31/66, § 23.

²⁰ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34, § 27.

²¹ A/HRC/31/66, § 36 b et c ; *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* de l'OSCE/BIDDH, 2.6, 4.5-6.

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH). Ceci signifie qu'un rassemblement doit être présumé comme étant légal et ne constituant pas une menace à l'ordre public.²²

Les *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* établissent clairement que les intentions des organisateurs de manifestations doivent être présumées pacifiques, tant qu'il n'est pas démontré de façon convaincante et évidente que les organisateurs ou les participants nourrissent l'intention d'utiliser et de prôner (ou d'inciter à) des violences imminentes.²³ Le droit à la liberté de réunion pacifique est un droit détenu par tout individu participant à un rassemblement ; les actes de violence ou les infractions pénales commis au cours d'une manifestation ne peuvent être attribués à d'autres individus ayant observé un comportement pacifique. Un individu ne cesse pas de jouir du droit à la liberté de réunion pacifique en raison de violences sporadiques ou d'autres actes répréhensibles commis par des tiers au cours de la manifestation, à condition que l'intéressé conserve des intentions ou une conduite pacifiques.²⁴ En outre, le recours à la violence par un faible nombre de participants à un rassemblement ne transforme pas automatiquement un événement par ailleurs pacifique en un événement non pacifique. Par conséquent, toute intervention doit chercher à s'occuper des individus concernés plutôt qu'à disperser l'ensemble des participants.²⁵

S'il incombe aux États d'assurer l'ordre public, et que le maintien de l'ordre public constitue l'une des raisons autorisées pour imposer des restrictions manifestement nécessaires au droit à la liberté de réunion pacifique, il est important que les autorités fassent preuve d'un certain degré de tolérance vis-à-vis des perturbations inévitables engendrées par les manifestations.²⁶ Les rassemblements représentent une utilisation légitime de l'espace public²⁷ et, bien que la police ait pour responsabilité de maintenir l'ordre public, son rôle lui offre également un certain degré de discrétion.²⁸ L'ordre public peut être défini comme « étant la *somme* des règles qui assurent le fonctionnement, de la société ou l'ensemble des principes fondamentaux sur lesquels repose la société. Le respect des droits de l'homme fait partie de l'ordre public ». ²⁹

1.3 DROIT À LA LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE DANS LE DROIT FRANÇAIS

En France, les rassemblements publics sont soumis à deux régimes juridiques distincts, selon qu'ils se tiennent dans un endroit clos (réunion) ou sur la voie publique.

Depuis 1881, la législation française n'exige pas des organisateurs de réunions publiques se tenant dans un endroit clos, comme des conférences par exemple, qu'ils en notifient les autorités ou déposent une demande d'autorisation.³⁰ En 1933, le Conseil d'État a précisé que les autorités ne pouvaient interdire une réunion publique dans un espace clos que si elle était susceptible de présenter un risque grave de troubles à l'ordre public, lequel ne pourrait être assuré par des mesures de police ordinaires.³¹

Cependant, les organisateurs de manifestations qui doivent se tenir sur la voie publique doivent notifier les autorités compétentes entre 15 et trois jours francs avant la tenue de l'événement. La déclaration préalable doit être signée par trois organisateurs et indiquer le but de l'événement, la date et l'heure prévues, le lieu et, le cas échéant, l'itinéraire proposé. Dans les communes disposant d'un poste de police, le préfet est chargé

²² A/HRC/23/39, § 50.

²³ *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* de l'OSCE/BIDDH, § 25.

²⁴ A/HRC/31/66, § 20. Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique de l'OSCE/BIDDH, § 26, citant la Cour européenne des droits de l'homme, *Ziliberberg c. Moldavie*, décision de recevabilité 4 mai 2004.

²⁵ *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* de l'OSCE/BIDDH, § 25 et 164.

²⁶ Voir *Cour européenne des droits de l'homme, Bukta et autres c. Hongrie*, n° 25691/04, 17 octobre 2007, § 37, *Oya Ataman c. Turquie*, n° 74552/01, 5 mars 2007, § 41-42.

²⁷ Voir *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* de l'OSCE/BIDDH, 3.2. Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Patyi et autres c. Hongrie*, n° 5529/05, 7 octobre 2008, § 42-43, où la Cour a rejeté les arguments du gouvernement relatifs au risque de perturbation de la circulation.

²⁸ OSCE *Human Rights Handbook on policing assemblies* (2016), p. 93 (Manuel des droits de l'homme de l'OSCE relatif au maintien de l'ordre des rassemblements).

²⁹ Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations, Doc. ONU. E/CN.4/1985/4, Annexe (1985), § 22, <http://www.eods.eu/library/pendocpdfFR.pdf>

³⁰ Article 1 de la loi sur la liberté de réunion du 30 juin 1881.

³¹ Conseil d'État, jugement du 19 mai 1933 (*arrêt Benjamin*), n° 17413 17520, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007636694&dateTexte=>

de recevoir la déclaration. En l'absence de poste de police, c'est le maire qui est notifié.³² À Paris, la déclaration est faite à la préfecture de police. En vertu du droit français, les organisateurs qui ne notifient pas les autorités ou qui maintiennent un rassemblement qui a été interdit sont responsables pénalement³³, ce qui entre en contradiction avec le droit international et les normes internationales en matière de droits humains.

En vertu du droit français, les responsables de la police ou les maires à qui il incombe de recevoir la déclaration préalable de manifestation peuvent signer un arrêté interdisant une manifestation spécifique s'ils considèrent qu'elle est de nature à troubler l'ordre public.³⁴

Au titre de l'état d'urgence actuellement en vigueur, les préfets peuvent interdire des manifestations pour des motifs aux formulations vagues. Ils peuvent, par exemple, interdire des réunions publiques dans des espaces clos ou privés au motif qu'elles sont susceptibles de « provoquer ou d'entretenir le désordre ».³⁵ Ils peuvent également restreindre la circulation des personnes dans des zones données, empêchant ainsi la tenue de rassemblements publics.³⁶

Depuis le 21 juillet 2016,³⁷ les préfets peuvent interdire des cortèges, défilés et manifestations s'ils ne peuvent pas assurer le maintien de l'ordre public compte tenu des effectifs de police dont ils disposent.³⁸ Dans le cadre de l'état d'urgence, et contrairement au droit ordinaire, le non-respect d'une mesure d'urgence, notamment l'interdiction d'un rassemblement public, constitue un délit.³⁹

1.4 INTERDICTION DES RASSEMBLEMENTS

Depuis le 14 novembre 2015, les préfets peuvent recourir à leurs pouvoirs ordinaires ou à leurs pouvoirs d'urgence pour interdire des rassemblements publics (voir chapitre 1.3). Dans de nombreux cas, ils ont eu recours aux deux types de pouvoirs, soit conjointement, soit de manière interchangeable. Un grand nombre d'arrêtés d'interdiction se référaient aux deux types de pouvoirs.⁴⁰

Des milliers de rassemblements publics ont été organisés en France en 2015 et 2016. À Paris, notamment, 5 178 manifestations ont eu lieu en 2015 et 5 393 en 2016. D'après les chiffres fournis par le ministère de l'Intérieur, les préfets ont eu recours à leurs pouvoirs d'urgence pour signer 155 arrêtés interdisant des cortèges, des réunions et des manifestations entre le 14 novembre 2015 et le 5 mai 2017.⁴¹ Certaines de ces mesures interdisaient tout rassemblement public dans une zone et pendant une période de temps spécifiques (voir par exemple chapitre 1.4.1). Le ministère de l'Intérieur a fait remarquer qu'il n'avait pas recueilli de données chiffrées officielles quant au nombre de rassemblements publics interdits sur la base des pouvoirs ordinaires.⁴²

Les autorités ont souvent justifié les interdictions de rassemblements publics en se référant au contexte de l'état d'urgence, même lorsque ces interdictions étaient imposées au titre de pouvoirs ordinaires. Elles ont tenté de justifier les interdictions en invoquant le manque d'effectifs suffisants pour assurer le maintien de l'ordre lors de ces rassemblements publics du fait des demandes supplémentaires en termes de maintien de l'ordre imposées par l'état d'urgence. Une modification de la loi sur l'état d'urgence apportée en juillet 2016 définit explicitement qu'un manque d'effectifs de police suffisant pour assurer le maintien de l'ordre constituait un motif admissible d'interdiction de rassemblement public.⁴³ Cependant, des représentants du

³² Article L 211-2 du Code de la sécurité intérieure, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=739984452B2ECA8507922DDB723FCEA4.tpdila14v_2?idSectionTA=LEGISCTA000025508382&cidTexte=LEGITEXT000025503132&dateTexte=20170112

³³ Article 431-9 du Code pénal.

³⁴ Article L 211-4 du Code de la sécurité intérieure.

³⁵ Article 8 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

³⁶ Article 5.1 de la loi n° 55-385

³⁷ Le 21 juillet 2016, l'Assemblée nationale a prolongé l'état d'urgence jusqu'en janvier 2017. Elle a également modifié la loi sur l'état d'urgence qui définit les pouvoirs d'urgence conférés aux autorités. Le texte de loi est disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000024042375&dateTexte=20170309>

³⁸ Article 3.2 de la loi n° 2016-987 modifiant l'article 8 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

³⁹ Article 13 de la loi relative à l'état d'urgence.

⁴⁰ Assemblée Nationale, Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, p. 85, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4281.pdf>

⁴¹ Données fournies par le ministère de l'Intérieur en réponse à une demande d'Amnesty International, communication électronique datée du 5 mai 2017. Certaines données relatives à l'interdiction de rassemblements publics dans le contexte de l'état d'urgence sont disponibles à l'adresse : <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/donnees-de-synthese/donnees-relatives-a-l-application-de-l-etat-d-urgence-du-14-novembre-2015-au-21-juillet-2016/mesures-administratives-prises-en-application-de-la-loi-n-55-385-du-3-avril-1955>

⁴² Données fournies par le ministère de l'Intérieur à d'Amnesty International, courriel du 5 mai 2017.

⁴³ Article 8 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

ministère de l'Intérieur, de la préfecture de police de Paris et de la préfecture d'Ille-et-Vilaine, ont confirmé que le motif de l'insuffisance d'effectifs de police avait été utilisé préalablement à la modification de la loi.⁴⁴ Cependant, si le risque d'attentats a indubitablement grevé les moyens policiers, les autorités ont mis en œuvre des stratégies et tactiques de maintien de l'ordre pour encadrer des rassemblements qui semblent nécessiter d'importantes ressources et, ce qui remet ainsi en cause les arguments avancés (voir chapitres 1.4.3 et 3.3).

1.4.1 INTERDICTIONS GENERALES EN NOVEMBRE ET DECEMBRE 2015

Peu après la promulgation de l'état d'urgence le 14 novembre 2015, le préfet de police de Paris a signé un arrêté interdisant toute manifestation à Paris et dans tous les départements de la région Île-de-France jusqu'au 16 novembre. L'interdiction a par la suite été prolongée jusqu'au 30 novembre.⁴⁵ Des représentants de la préfecture de police de Paris ont expliqué à Amnesty International que l'interdiction générale était nécessaire car les manifestations risquaient de constituer des cibles d'attentat et que les effectifs de police devaient être déployés en priorité pour protéger les sites touristiques, les sièges des médias, les ambassades, ainsi que les sites et lieux de culte.⁴⁶

Suite à un télégramme du ministre de l'Intérieur à toutes les préfectures le 23 novembre, les préfets ont interdit toutes les manifestations sur la voie publique, à l'exception des hommages aux victimes des attentats de Paris, prévues dans leurs départements entre le 28 et le 30 novembre.

En outre, les autorités ont interdit toute manifestation entre le 1^{er} et le 13 décembre dans des zones spécifiques du centre de Paris (secteur des Champs-Élysées), ainsi que dans certaines communes de la région parisienne.⁴⁷ Ces mesures avaient pour objectif spécifique d'imposer des restrictions aux manifestations sur la voie publique organisées pour réclamer un accord ambitieux sur le changement climatique lors de la 21^e Conférence des parties (COP 21), dont les réunions officielles devaient se tenir dans ces zones. Des représentants de la préfecture de police de Paris ont déclaré, lors d'une réunion avec Amnesty International, que de nombreux groupes et individus, y compris certains venus de l'étranger, avaient l'intention de troubler l'ordre public pendant la COP 21.⁴⁸

En vertu du droit international relatif aux droits humains, les restrictions au droit à la liberté de réunion pacifique doivent être nécessaires et proportionnées à l'objectif légitime visé. Plus particulièrement, le principe de nécessité implique que les autorités doivent choisir la méthode la moins intrusive possible pour atteindre l'objectif visé et envisager diverses mesures, l'interdiction représentant le dernier recours. Les interdictions générales, qui comprennent les interdictions totales et les interdictions dans des lieux ou à des heures spécifiques, sont souvent disproportionnées, car elles excluent toute considération des circonstances spécifiques à chaque rassemblement.⁴⁹ S'il est possible que les restrictions imposées aux manifestations sur la voie publique à Paris aient été nécessaires et proportionnées au lendemain des attentats de Paris, il n'est pas évident que l'interdiction générale de tout rassemblement entre le 28 et le 30 novembre, à l'exception des hommages aux victimes des attentats de novembre, ait constitué la mesure la moins intrusive dont les autorités disposaient pour assurer le maintien de l'ordre et la sécurité intérieure. L'interdiction semble avoir constitué une restriction disproportionnée au droit à la liberté de réunion pacifique.

1.4.2 INTERDICTIONS À NANTES DE MANIFESTATIONS CONTRE LA LOI TRAVAIL

Entre mars et septembre 2016, les syndicats ont organisé pas moins de 18 manifestations sur la voie publique à Nantes pour protester contre la Loi Travail.⁵⁰ Le préfet du département de Loire-Atlantique a signé neuf décrets interdisant neuf rassemblements à Nantes. Sept d'entre eux interdisaient des

⁴⁴ Rencontres avec des représentants de la préfecture d'Ille-et-Vilaine le 9 décembre 2016, de la préfecture de police de Paris le 22 février 2017, et de la préfecture de Loire-Atlantique le 1^{er} mars 2017.

⁴⁵ L'interdiction a été prolongée par décrets ultérieurs signés les 16 novembre 2015 (n° 2015-00914) et 18 novembre 2015 (n° 2015-0089). Les décrets ont été adoptés en s'appuyant sur la loi relative à l'état d'urgence ainsi que sur les pouvoirs préfectoraux ordinaires définis à l'article 122.8 du Code de la sécurité intérieure.

⁴⁶ Rencontre avec des représentants de la préfecture de police de Paris le 22 février 2017.

⁴⁷ Arrêtés 2015-010012 et 2015-010017, <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/content/download/8871/50895/file/2015-12-01-05-03-16-RAA-DEP-NORMAL-NV372.pdf>

⁴⁸ Rencontre avec des représentants de la préfecture de police de Paris le 22 février 2017.

⁴⁹ A/HRC/31/66, § 30.

⁵⁰ Réunion avec un représentant du syndicat Solidaires, 10 octobre 2016.

manifestations contre la Loi Travail organisées par des réseaux non structurés d'étudiants et de jeunes, entre le 19 mai et le 15 septembre 2016.⁵¹

Un groupe de militants ayant participé à certaines manifestations organisées par des étudiants et des jeunes a déclaré à Amnesty International qu'en avril 2016, les mouvements de jeunes ont commencé à organiser des manifestations séparées car ils s'opposaient à la décision des syndicats de respecter les instructions de la préfecture leur enjoignant de défiler en dehors du centre-ville.⁵² Un grand nombre des militants qui se sont entretenus avec Amnesty International ont été surpris par les interdictions. Pierre, militant et journaliste indépendant, a déclaré : « Je me suis mobilisé sur de nombreux fronts ces 20 dernières années et je ne me souviens pas d'un seul cas où les autorités aient interdit une manifestation. »⁵³

Les interdictions des sept manifestations contre la Loi Travail ont été imposées en recourant à des pouvoirs ordinaires.⁵⁴ Par exemple, l'arrêté interdisant la manifestation du 9 juin a avancé le fait que les syndicats organisaient un autre rassemblement public le même jour, que des actes de violence avaient été commis lors de précédentes manifestations organisées par des groupes autres que des syndicats et que, compte tenu de l'état d'urgence, les autorités ne disposaient pas des effectifs nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre durant ces manifestations.⁵⁵ Le préfet du département de Loire-Atlantique a avancé des arguments similaires pour imposer une interdiction générale de toutes les manifestations avant et après le rassemblement public organisé par les syndicats le 15 septembre.⁵⁶

Lors d'une réunion avec Amnesty International, le préfet a expliqué que les décisions d'interdire ces manifestations avaient principalement été motivées par la présomption qu'elles étaient susceptibles de troubler l'ordre public étant donné qu'elles n'étaient pas organisées par des syndicats. Il a précisé que les organisateurs de ces manifestations n'avaient pas explicitement incité à la violence, mais qu'ils pouvaient avoir ce qu'il a décrit comme étant des « liens ambigus » avec des groupes violents. Il a également argué que les avantages de ces interdictions en termes de prévention de violences surpassaient leur impact négatif sur le droit à la liberté de réunion des manifestants pacifiques.⁵⁷

Afin de respecter leurs obligations au regard du droit international relatif aux droits humains, les autorités doivent identifier la nature précise de la menace et les risques spécifiques présentés lorsqu'elles invoquent la sécurité intérieure et le maintien de l'ordre pour restreindre un rassemblement public.⁵⁸ Cependant, dans ces cas précis, la préfecture a largement motivé ses décisions d'interdire plusieurs manifestations au simple motif de la probabilité, évaluée sur la base de précédents événements, que certains manifestants commettent des actes de violence. La simple existence d'un risque n'est cependant pas suffisante pour interdire un rassemblement. En outre, même en présence d'un certain niveau de risque, les actes de violence perpétrés par une minorité de manifestants ne doivent pas automatiquement entraîner l'interdiction d'une manifestation, privant ainsi d'autres manifestants du droit à la liberté de réunion pacifique.⁵⁹

Le préfet a également tenté de justifier l'interdiction en citant l'absence de déclaration préalable de la part des organisateurs. Cependant, comme confirmé par les syndicats et par le préfet, depuis le décès de Jean Rigollet, un manifestant tué par la police en 1955, les organisateurs de rassemblements publics ne les ont pas déclarés préalablement de manière officielle aux autorités de Nantes. Aucune manifestation organisée à Nantes par des syndicats contre la Loi Travail n'a fait l'objet d'une déclaration préalable.

Si l'absence de déclaration préalable officielle empêchait les autorités de communiquer efficacement avec les organisateurs, le principe de nécessité leur imposait cependant d'adopter les mesures les moins restrictives pour maintenir l'ordre. Plus particulièrement, la préfecture aurait pu imposer des restrictions sur le lieu et l'heure des manifestations, plutôt que de les interdire totalement, afin de veiller à ce qu'elles ne se déroulent pas aux mêmes lieux et heures que d'autres manifestations programmées.

⁵¹Un arrêté a interdit une réunion publique organisée le 12 janvier par l'organisation néonazie White Rebels Crew ; un autre a interdit une manifestation organisée le 26 septembre contre Climate Chance, un sommet réunissant des acteurs non étatiques engagés dans la lutte contre le changement climatique. Pour consulter la liste des mesures, voir Recueil des Actes Administratifs (RAA) de la préfecture de Loire Atlantique, <http://www.loire-atlantique.gouv.fr/Publications/Recueil-des-actes-administratifs-RAA-de-la-prefecture-de-Loire-Atlantique>

⁵² Rencontre avec un groupe de cinq militants ayant participé aux manifestations contre la Loi Travail à Nantes, le 11 octobre 2016.

⁵³ Entretien avec Pierre, 9 octobre 2016.

⁵⁴ Article L 211-4 du Code de la sécurité intérieure.

⁵⁵ Arrêté 2016-67 du 8 juin 2016, <http://www.loire-atlantique.gouv.fr/content/download/21528/153949/file/RAA%20sp%C3%A9cial%20n%C2%B02056%20du%208%20juin%202016.pdf>

⁵⁶ Arrêté 2016-80 du 12 septembre 2016, <http://www.loire-atlantique.gouv.fr/content/download/23659/173706/file/RAA%20sp%C3%A9cial%20n%C2%B02087%20du%2013%20septembre%202016.pdf>

⁵⁷ Rencontre avec le préfet de Loire-Atlantique et son directeur de cabinet, 1^{er} mars 2017.

⁵⁸ A/HRC/31/66, § 31.

⁵⁹ A/HRC/31/66, § 25.

1.4.3 INTERDICTIONS ET AUTRES RESTRICTIONS À RENNES

Selon les représentants de la préfecture du département d'Ille-et-Vilaine, environ 50 rassemblements publics ont été organisés à Rennes entre février et juillet 2016 contre la Loi Travail.⁶⁰ Le préfet en a interdit au moins quatre entre mai et septembre 2016 en usant de ses pouvoirs ordinaires.⁶¹

Le 27 juin, par exemple, le préfet a interdit une manifestation organisée le 28 juin par le syndicat SUD-PTT.⁶² Les organisateurs avaient proposé un itinéraire au départ et à l'arrivée de l'esplanade Charles de Gaulle, située à proximité du centre-ville historique. D'autres syndicats avaient également organisé une manifestation contre la Loi Travail ce même jour. Ils avaient initialement proposé le même itinéraire que celui de SUD-PTT, avant de le modifier sur demande de la préfecture.

Le préfet a justifié l'interdiction de la manifestation de SUD-PTT au motif qu'une autre manifestation contre la Loi Travail était prévue le même jour et que l'itinéraire proposé par SUD-PTT ne permettait pas d'assurer le maintien de l'ordre et la sécurité du public pendant la manifestation. Dans un courrier envoyé à SUD-PTT le 24 juin, le préfet a souligné que divers actes de violence avaient été commis lors de précédentes manifestations organisées par d'autres groupes que SUD-PTT sur l'esplanade Charles de Gaulle.⁶³ Cependant, les autorités n'ont fourni aucune preuve que SUD-PTT avait l'intention de commettre des actes de violence, ni d'ailleurs que de précédents événements organisés par SUD-PTT avaient été émaillés d'actes de violence. La manifestation aurait donc dû être présumée comme ayant un caractère pacifique en l'absence de preuves du contraire.

La préfecture a également imposé des restrictions de facto à la plupart des manifestations qui n'avaient pas été interdites. Depuis fin mars 2016, notamment, elle a restreint l'accès des manifestants au centre-ville historique en le bouclant chaque fois que se déroulait un rassemblement public. Les autorités ont justifié ces mesures par les violences commises par certains individus qui avaient organisé une manifestation dans le centre-ville contre la construction du nouvel aéroport de Notre-Dame-des-Landes en février 2016. Des représentants de la préfecture ont expliqué à Amnesty International que le maintien de l'ordre des manifestations dans les ruelles du centre-ville historique était compliqué et aurait nécessité d'importants effectifs de police, lesquels n'étaient pas disponibles compte tenu de l'état d'urgence et de l'affectation de la police à la tâche prioritaire d'éviter des attentats terroristes.⁶⁴

Cependant, tous les représentants des syndicats et d'autres organisations de la société civile qui se sont entretenus avec Amnesty International ont souligné que les manifestants avaient tenté de défilé dans le centre-ville en dépit des restrictions, et que les autorités avaient systématiquement déployé des effectifs de police considérables pour faire appliquer les restrictions, en bouclant un grand nombre des points d'accès au centre-ville,⁶⁵ ce qui n'a pas été démenti par la Préfecture.

De nombreux représentants des organisations de la société civile et des manifestants ont été surpris par les restrictions. Louis Morel, un représentant de la CGT à Rennes, a déclaré à Amnesty International : « C'est la première fois que j'ai connu cette interdiction du centre-ville. Ça n'a jamais été le cas, même quand les manifestations étaient émaillées par plus de violence. »⁶⁶ Hugo, un militant soumis à des mesures administratives restreignant son droit de circuler librement (voir chapitre 2.2.1), a déclaré à Amnesty International : « La fermeture du centre-ville de Rennes aux manifestations est du jamais vu. Cela n'avait jamais été le cas dans le passé, y compris pendant des manifestations où il y avait beaucoup plus d'affrontements avec les forces de l'ordre comme par exemple lors de la mobilisation contre le CPE [contrat de première embauche]. L'interdiction du centre-ville et le dispositif policier mis en place ont été perçus par beaucoup de manifestants comme une provocation et cela a augmenté les tensions. La reprise du centre-ville devenait donc un enjeu politique à chaque manifestation. »⁶⁷

En imposant des restrictions générales contre les rassemblements publics dans le centre-ville historique de Rennes, les autorités n'ont pas tenu compte des circonstances spécifiques de chaque rassemblement et, plus particulièrement, n'ont pas justifié les restrictions en termes de menaces concrètes ou spécifiques à l'ordre public. L'application de l'interdiction a nécessité un déploiement considérable d'effectifs de police, ce qui non seulement remet en cause l'argument des autorités concernant l'insuffisance d'effectifs de police

⁶⁰ Rencontre avec des représentants de la préfecture d'Ille-et-Vilaine le 9 décembre 2016.

⁶¹ Articles L211-1 et L211-2 du code de la sécurité intérieure.

⁶² Le texte de l'arrêté est disponible à l'adresse : https://expansive.info/home/chroot_ml/ml-rennestest/ml-rennestest/public.html/IMG/pdf/arrete_portant_interdiction_d_une_manifestation.pdf

⁶³ Rencontre avec des représentants du syndicat, 10 novembre 2016.

⁶⁴ *Ib.* 55

⁶⁵ Rencontres avec des représentants : du syndicat CGT le 9 novembre 2016, du syndicat Solidaires le 8 novembre 2016, du Club de la presse de Rennes et de Bretagne le 8 novembre 2016, et du réseau non structuré « interditsdemanif » le 11 novembre 2016.

⁶⁶ Entretien avec Louis Morel, 9 novembre 2016.

⁶⁷ Entretien avec Hugo, 22 novembre 2016.

nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre durant les manifestations, mais semble également avoir contribué à exacerber les tensions entre manifestants et police (voir chapitre 3.6).

1.4.4 INTERDICTIONS DE RASSEMBLEMENTS PUBLICS À CALAIS

En octobre 2016, la préfecture du Nord-Pas-de-Calais a interdit deux manifestations organisées par la Coalition Internationale des Sans-Papiers et Migrants (CISPM) pour protester contre le projet des autorités d'expulser des personnes des camps informels aux abords de la ville de Calais où vivaient des milliers de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés. Les arrêtés préfectoraux interdisant les manifestations se basaient à la fois sur les pouvoirs ordinaires et les pouvoirs d'urgence.

Le 28 septembre, la préfecture a interdit la manifestation organisée le 1^{er} octobre par la CISPM à Calais et dans les communes environnantes.⁶⁸ Elle a justifié les mesures au motif que la manifestation risquait d'attirer ce qu'elle a appelé des groupes d'ultra-gauche et d'ultra-droite. Elle a ajouté qu'une précédente manifestation organisée par la CISPM le 23 janvier 2016 avait occasionné des troubles de l'ordre public, notamment lorsque certains militants avaient bloqué le port de Calais après la manifestation. En outre, les autorités ont mentionné l'absence d'effectifs de police suffisants en raison de l'attentat de Nice en juillet et du prolongement de l'état d'urgence qui l'a suivi.

Le 30 septembre, le tribunal administratif de Lille a rejeté le recours en appel de la CISPM contre l'interdiction. Sissoko Anzoumane, porte-parole de la CISPM, a déclaré à Amnesty International : « Au cours de l'audience, la préfecture a rappelé que l'interdiction était justifiée en raison des événements qui s'étaient déroulés le 23 janvier. J'ai souligné que les organisateurs n'étaient pas responsables des dommages causés à certains biens publics et que l'occupation du port avait eu lieu à la fin de la manifestation. »⁶⁹

Les organisateurs ont décidé de maintenir la manifestation en dépit de l'interdiction. Le 1er octobre, 180 personnes voyageant en car depuis Paris ont été empêchées de participer à la manifestation à Calais par les gendarmes qui leur ont interdit pendant près de quatre heures de repartir de la station-service où elles s'étaient arrêtées.

Le 6 octobre, la CISPM a préalablement informé la préfecture d'une autre manifestation prévue pour le 14 octobre à Calais. Une semaine plus tard, soit le 13 octobre, la veille du jour où la manifestation devait avoir lieu, la préfecture a interdit la manifestation aux mêmes motifs que ceux invoqués deux semaines plus tôt pour interdire la manifestation précédente.⁷⁰

Les interdictions par les autorités des manifestations organisées par la CISPM n'étaient pas motivées par une évaluation détaillée de la nature de la menace qu'elles pouvaient représenter pour l'ordre public, mais par des hypothèses fondées sur les actes de violence commis par une minorité de participants lors de précédentes manifestations. Les autorités n'ont établi aucun lien direct entre la CISPM et les individus ayant commis des actes de violence. Par conséquent, les interdictions semblent constituer des restrictions disproportionnées au droit à la liberté de réunion pacifique.

1.5 CONCLUSION

L'état d'urgence a conféré aux préfets des pouvoirs supplémentaires pour restreindre le droit à la liberté de réunion pacifique. En outre, lorsqu'ils ont eu recours à des pouvoirs ordinaires pour interdire des manifestations, les préfets ont souvent invoqué l'absence d'effectifs de police suffisants pour assurer le maintien de l'ordre pendant les rassemblements publics, ainsi que la nécessité d'accorder la priorité à la lutte contre les attentats visant la population.

Il est certain que, depuis la promulgation de l'état d'urgence en novembre 2015, les forces de l'ordre, notamment les forces spécialisées dans l'encadrement des manifestations, ont été déployées pour assurer une meilleure protection de sites spécifiques susceptibles d'être la cible d'attentats. Il s'agit notamment des lieux de culte, des ambassades, des édifices publics et des sites touristiques. Cependant, certaines restrictions imposées par les préfets, ainsi que les effectifs de police considérables déployés pour les

⁶⁸ Communiqué de presse de la préfecture du Pas-de-Calais, <http://etat-a-calais.fr/2016/09/30/la-prefete-interdit-toute-manifestation-revendicative-en-lien-avec-la-question-des-migrants-a-calais-et-dans-plusieurs-communes-du-calais-le-samedi-1er-octobre-2016/>

⁶⁹ Entretien avec Sissoko Anzoumane, 15 novembre 2016.

⁷⁰ Communiqué de presse de la préfecture du Pas-de-Calais, disponible à l'adresse : <http://etat-a-calais.fr/2016/10/13/la-prefete-interdit-tout-rassemblement-revendicatif-en-lien-avec-la-question-des-migrants-a-calais-et-dans-plusieurs-communes-du-calais-le-vendredi-14-octobre-2016/>

appliquer, remettent en cause l'argument avancé de l'absence d'effectifs de police nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre pendant ces rassemblements publics.

Si le gouvernement français a invoqué l'objectif d'éviter de nouveaux attentats lors de la promulgation de l'état d'urgence, dans la pratique, les autorités ont eu recours à des pouvoirs d'urgence et plus généralement à la situation d'urgence pour poursuivre des objectifs plus larges, notamment le maintien de l'ordre dans le cadre de manifestations spécifiques. De plus, bien que la menace de troubles à l'ordre public ait été citée comme motif des restrictions à la liberté de réunion, les risques mentionnés avaient souvent un caractère général et non-spécifique, consistant en des références à des actes de violence commis lors de rassemblements précédents, sans indication précise faisant état que les organisateurs avaient l'intention de commettre des actes de violence.

Dans la pratique, lorsque des restrictions ont été imposées sur la base de pouvoirs ordinaires en se référant à l'état d'urgence, ou sur la base des pouvoirs d'urgence eux-mêmes, l'existence de l'état d'urgence a abaissé de manière considérable le seuil à franchir pour imposer des restrictions aux droits à la liberté de réunion, s'éloignant ainsi de celui établi par le droit international relatif aux droits humains. Invoquer l'état d'urgence ne dispense aucunement les autorités de devoir veiller à ce que toute restriction soit nécessaire et proportionnée par rapport à un objectif légitime spécifié, et limitée à ce qui est strictement nécessaire dans une situation donnée. Cependant, comme illustré par les cas de figure mentionnés dans ce chapitre, les restrictions semblent très souvent avoir dépassé le critère de nécessité et de proportionnalité, portant souvent préjudice au droit à la liberté de réunion pacifique, et s'être souvent avérées inefficaces, voire avoir exacerbé les tensions entre police et manifestants (voir chapitre 3.6).

Comme l'ont souligné les Rapporteurs de l'Assemblée Nationale chargés de surveiller l'application des mesures d'urgence : « L'état d'urgence permet aux préfets d'interdire un rassemblement à titre préventif en raison d'une menace très diffuse et peu caractérisée d'atteinte à l'ordre public ».⁷¹

⁷¹ Voir http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/lois/communication_2016_05_17.pdf, p.6

2. RESTRICTIONS AUX DROITS DES PERSONNES À LA LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE

La loi relative à l'état d'urgence a conféré de tout nouveaux pouvoirs aux préfets, leur permettant d'imposer des mesures individuelles, lesquelles ont été utilisées pour restreindre le droit à la liberté de réunion pacifique.⁷²

Entre le 14 novembre 2015, date de l'instauration de l'état d'urgence, et le 5 mai 2017, les autorités françaises ont adopté 683 mesures restreignant le droit de circuler librement d'individus spécifiques. 639 mesures visaient explicitement à empêcher des personnes de participer à des manifestations; 44 mesures ont par ailleurs été imposées dans le contexte de l'Euro de football. Selon le ministère de l'Intérieur, 21 mesures ont été prises contre des individus dans le contexte de la COP 21 et 574 dans le cadre du mouvement social contre la réforme du code du travail (Loi Travail).⁷³ Ces mesures ont été prises sur la base des pouvoirs conférés par l'état d'urgence ; en vertu du droit commun français, les autorités sont uniquement autorisées à restreindre leur liberté de mouvement à des individus dans le cadre de compétitions sportives.

En novembre et décembre 2015, les autorités ont assigné à résidence au moins 26 individus pour restreindre leur droit de circuler librement. Les arrêtés imposant ces mesures précisait explicitement qu'elles avaient pour objectif d'empêcher les individus de participer à des rassemblements publics organisés dans le contexte de la COP 21.⁷⁴

2.1 CADRE JURIDIQUE

Comme mentionné au chapitre 1.2, en vertu du droit international, les restrictions au droit à la liberté de réunion pacifique ne doivent être imposées que pour l'un des objectifs spécifiques autorisés par le droit international relatif aux droits humains, elles doivent être limitées aux mesures nécessaires pour atteindre cet objectif et doivent être proportionnées à l'objectif visé.

⁷² Article 5.3 de la loi n° 55-385.

⁷³ Communication par courriel avec le ministère de l'Intérieur, 31 janvier. Il est possible que plus d'une mesure ait été prise contre un individu. Les données sur le nombre d'individus soumis à de telles mesures n'étaient pas disponibles. Dix mesures ont été imposées dans le contexte d'un rassemblement public organisé le 1^{er} mai 2017, 44 mesures dans le contexte du Championnat d'Europe de football, et 17 dans le contexte d'un rassemblement public en soutien au Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) en janvier 2016.

⁷⁴ Voir Amnesty International, *Des vies bouleversées. L'impact disproportionné de l'état d'urgence en France*. EUR 21/3364/2016, p. 18, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/3364/2016/fr/>

Au titre de l'article 5.3 de la loi relative à l'état d'urgence, les préfets peuvent prendre une mesure imposant à des individus de rester dans un département ou dans certaines zones d'un département, s'ils estiment que cette personne a cherché « à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics ».⁷⁵ La loi ne précise pas la nature du comportement ou l'étendue des perturbations susceptibles d'être causées pour lesquels cette personne entrerait dans son champ d'application. Par conséquent, le ministre de l'Intérieur, en particulier au début de l'état d'urgence, a interprété très largement cette disposition et imposé des mesures restreignant le droit de circuler librement d'individus qui avaient tout simplement participé à des rassemblements publics où des actes de violence avaient été commis, mais qui n'avaient été ni inculpés ni condamnés pour aucune infraction (voir chapitre 2.2). Étant donné qu'elle n'est pas précisée par la loi, la durée des restrictions a considérablement varié dans la pratique : certaines s'appliquaient sur plusieurs semaines, d'autres seulement pour les jours où une manifestation était prévue, et d'autres encore jusqu'à la fin de l'état d'urgence. Bien que ces mesures puissent être contestées devant un tribunal administratif, elles ne nécessitent aucune autorisation judiciaire préalable.

En vertu du droit administratif ordinaire, les restrictions au droit de circuler librement ne peuvent être imposées que dans le contexte de compétitions sportives, et non dans le contexte de rassemblements publics. Plus précisément, les préfets ont le pouvoir d'empêcher des supporters individuels de pénétrer ou de se rendre aux abords des lieux spécifiques où se déroulent des compétitions sportives, au motif qu'ils constituent une menace à l'ordre public.⁷⁶ En outre, le ministère de l'Intérieur peut restreindre le droit de circuler librement de certains individus ou groupes qui ont l'intention d'assister à des compétitions sportives spécifiques.⁷⁷

2.2 MESURES ADMINISTRATIVES RESTREIGNANT LE DROIT DE CIRCULER LIBREMENT

D'après le ministère de l'Intérieur, les préfets ont adopté 574 mesures individuelles visant à restreindre le droit de circuler librement dans le cadre de manifestations contre la Loi Travail et 21 mesures dans le cadre de manifestations relatives à la COP 21.⁷⁸

En mai 2016, les préfets ont adopté les premières mesures de restriction au droit à la liberté de réunion pacifique dans le contexte du mouvement contre la Loi Travail. Les mesures destinées à empêcher des personnes de participer à des rassemblements publics ont été initialement imposées à des individus qui n'avaient jamais été interpellés au cours de rassemblements publics et à des individus qui avaient été interpellés sans être inculpés d'aucune infraction que ce soit, ce qui constitue une violation flagrante de leur droit à la liberté de réunion pacifique. Suite aux recours ayant obtenu gain de cause devant les tribunaux administratifs contre certaines de ces mesures, les préfets ont alors commencé à imposer ces mesures aux manifestants faisant l'objet de poursuites.

En réponse aux questions d'Amnesty International, les représentants du ministère de l'Intérieur et de la préfecture de police de Paris interrogés ont été dans l'incapacité de fournir une évaluation de l'efficacité de ces mesures en termes de maintien de l'ordre durant les rassemblements publics.⁷⁹

2.2.1 MESURES IMPOSEES AUX MILITANTS SANS CASIER JUDICIAIRE

En mai, des préfets ont imposé des mesures administratives restreignant le droit de circuler librement de militants impliqués depuis plusieurs années dans le mouvement étudiant opposé à la Loi Travail mais qui n'avaient jamais été reconnus coupables d'infractions pénales commises durant des rassemblements publics, ni fait l'objet de poursuites pour ces mêmes motifs.

Le 16 mai, le préfet du département d'Ille-et-Vilaine a signé un arrêté restreignant le droit de circuler librement de **Hugo**, étudiant en doctorat à l'Université Rennes II et militant du parti politique de gauche Ensemble-Front de Gauche. Ces restrictions, imposées pour une période de deux semaines prenant fin le 30 mai, ont empêché Hugo de pénétrer dans une grande partie du centre-ville, définie sur un plan joint à l'arrêté. Le préfet a déclaré dans l'arrêté que la mesure visait à empêcher Hugo de participer à des

⁷⁵ Article 5.3 de la loi n° 55-385.

⁷⁶ Articles 332-16 et 332-16-2 du Code du sport.

⁷⁷ Article 332-16-1 du Code du sport.

⁷⁸ *Ib.* 73

⁷⁹ Rencontres avec des représentants de la préfecture d'Ille-et-Vilaine le 9 décembre 2016, de la préfecture de police de Paris le 22 février 2017, et du ministère de l'Intérieur le 16 décembre 2016.

rassemblements publics et qu'elle se fondait sur le rôle prépondérant de Hugo dans le mouvement étudiant et sa participation à de précédentes manifestations. Les autorités n'étaient en mesure d'établir l'implication de Hugo dans aucun des actes de violence perpétrés lors de précédentes manifestations contre la Loi Travail. Hugo a déclaré à Amnesty International : « Je me suis beaucoup investi dès le début du mouvement et j'étais particulièrement présent dans les médias. La préfecture ne pouvait pas me poursuivre pénalement, car je n'avais commis aucun délit. Alors ils ont recouru à une mesure administrative, liberticide et vexatoire. À mon avis, il y avait une volonté de me punir et de me mettre des bâtons dans les roues en tant que militant politique. L'État d'urgence permettait à la préfecture de pouvoir le faire. »⁸⁰

Le 23 mai, suite au recours de Hugo, la mesure a été suspendue par le tribunal administratif de Rennes. Le tribunal a jugé que la mesure constituait une violation du droit de Hugo de circuler librement, d'autant plus qu'aucune manifestation n'était programmée pour la période d'application de la mesure. Suite au jugement du tribunal, le préfet a imposé des restrictions similaires à Hugo pour les jours ou périodes spécifiques où des manifestations contre la Loi Travail étaient programmées (26 mai, 2 juin et du 27 juin au 25 juillet).

2.2.2 MESURES IMPOSÉES À DES MILITANTS QUI AVAIENT ÉTÉ INTERPELLÉS SANS ÊTRE INCULPÉS

Les préfets ont recouru à leurs pouvoirs d'urgence pour imposer des restrictions similaires à des manifestants qui avaient été interpellés lors de rassemblements publics, mais relâchés sans inculpation. Néanmoins, les autorités ont cité les arrestations comme motifs des restrictions.

Le 13 septembre 2016, notamment, le préfet d'Ille-et-Vilaine a signé un arrêté contre **Frédéric**, un syndicaliste et militant, lui interdisant de pénétrer dans une grande partie du centre-ville de Rennes dès lors que des rassemblements publics étaient prévus contre la Loi Travail, les violences policières ou la construction d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique). La restriction devait rester en vigueur jusqu'à la fin de l'état d'urgence, prévue à l'époque en janvier 2017.

Le préfet a justifié la mesure au motif de l'interpellation de Frédéric pour sa participation présumée à des dégradations volontaires et des vols commis le 6 mai 2016 lors du blocus du dépôt de bus central qu'il avait organisé conjointement avec d'autres militants, bien qu'il ait été relâché sans être inculpé. Le 17 octobre, suite au recours déposé par Frédéric, la mesure a été suspendue par le tribunal administratif de Rennes. Le tribunal a jugé que la mesure constituait une violation du droit de Frédéric de circuler librement et du droit de réunion pacifique, notamment compte tenu du manque de preuves concernant son rôle dans les infractions pour lesquelles il avait été arrêté.⁸¹ Frédéric a déclaré à Amnesty International : « Ils s'attaquent à moi car j'étais assez actif dans le mouvement. En septembre les autorités ont commencé à distribuer des interdictions, ils ont tenté le coup avec moi aussi mais ils n'avaient rien. On a eu l'impression que les autorités voulaient ériger en infraction certaines activités, comme par exemple les blocages économiques, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. »⁸²

Charles, jeune étudiant domicilié à Paris, était soumis à une ordonnance lui interdisant de participer à deux manifestations organisées à Paris contre la Loi Travail les 17 mai et 14 juin. L'interdiction était motivée par son arrestation le 17 mars lors d'une précédente manifestation ; il avait ensuite été relâché sans être inculpé. Il a confié à Amnesty International l'effet intimidant des mesures imposées : « Je voulais protester contre la Loi Travail, mais après la garde à vue j'ai arrêté d'aller en manifestation jusqu'en juin, car je n'étais pas prêt à manifester au point de me faire interpellé et tabasser. Après le 17 mai, à chaque fois qu'il y avait une manifestation je me demandais si la police serait venue chez moi pour voir si j'y étais. Ils m'avaient accusé de faire partie de gens violents et cela avait mis des doutes à ma mère. J'avais l'impression d'avoir été traité comme un terroriste, comme quelqu'un de dangereux. Au début j'étais isolé, je ne connaissais personne qui avait été interdit de manifestation. Ensuite, je me suis rendu compte que d'autres gens avaient été ciblés. Je commençais à penser qu'ils voulaient nous intimider pour qu'on évite d'aller en manifestation. »⁸³

⁸⁰ Entretien avec Hugo, 22 novembre 2016.

⁸¹ Tribunal administratif de Rennes, jugement n° 1604533 du 17 octobre 2016.

⁸² Entretien avec Frédéric, 11 novembre 2016.

⁸³ Entretien avec Charles (pseudonyme), 15 novembre 2016.

2.2.3 MESURES IMPOSÉES AUX INDIVIDUS FAISANT L'OBJET DE POURSUITES

Depuis mai 2016, suite à la suspension de certains arrêtés par les tribunaux,⁸⁴ les préfets ont recentré leur attention et ont commencé à imposer des mesures principalement aux individus faisant l'objet de poursuites pour des infractions qui auraient été commises dans le cadre de rassemblements publics précédents.⁸⁵ S'il est possible de justifier l'imposition de certaines restrictions au droit à la liberté de réunion pacifique d'individus faisant l'objet de poursuites pour des infractions qui auraient été commises dans le cadre de manifestations, Amnesty International est préoccupée par le fait que l'utilisation de mesures d'urgence dans ces cas précis ne soit pas strictement requise par les exigences de la situation. Les autorités judiciaires ont notamment le pouvoir, en vertu du Code de procédure pénale, d'imposer à des individus en instance de jugement des restrictions à leur droit de circuler librement.⁸⁶

Le 14 mai, le préfet de police de Paris a signé un arrêté interdisant à **Ernest**, jeune militant domicilié à Paris, de participer aux manifestations organisées le 17 mai. Le préfet a justifié cette mesure en argumentant qu'Ernest était susceptible de commettre des actes de violence, en se fondant uniquement sur sa participation à des manifestations antérieures au cours desquelles certains participants avaient eu un comportement violent.

Le 17 mai 2016, suite à l'appel interjeté par Ernest pour contester cette mesure, le tribunal administratif de Paris a suspendu l'arrêté lui interdisant de manifester, ainsi que huit mesures similaires prises à l'encontre d'autres individus. Le tribunal a jugé que le ministère de l'Intérieur n'avait pas réussi à prouver qu'Ernest avait commis des actes de violence au cours de précédentes manifestations.⁸⁷

Les autorités ont par la suite adopté deux autres mesures visant à empêcher Ernest de participer aux marches organisées les 23 et 28 juin à Paris. Il a déclaré à Amnesty International qu'il avait chaque fois été notifié la veille de l'événement prévu, l'empêchant ainsi de faire appel de ces décisions. Les autorités ont tenté de justifier les mesures au motif qu'Ernest était soumis à une « procédure » pour faits de violence commis contre un agent de police ; la nature de la « procédure » n'était pas précisée dans l'arrêté. Ernest a déclaré à Amnesty International que, le 5 avril, il avait été interpellé pour avoir supposément lancé un projectile contre un agent de police, mais qu'il n'avait ensuite été inculpé d'aucune infraction. Au moment où ces mesures ont été prises contre lui, il était poursuivi pour dommages présumés contre une caméra de vidéosurveillance lors d'une manifestation le 28 avril, faits dont il a été acquitté en janvier 2017.⁸⁸

Le 13 septembre, le préfet d'Ille-et-Vilaine a imposé une mesure administrative basée sur l'article 5.3 de la loi relative à l'état d'urgence contre **Christian et Fabien**, deux militants de Rennes contre qui des poursuites étaient engagées pour dégradations volontaires. La mesure les empêchait de pénétrer dans des zones spécifiques de la ville dès lors que des rassemblements publics étaient prévus contre la Loi Travail, les violences policières ou la construction d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Les restrictions devaient rester en vigueur jusqu'à la fin de l'état d'urgence, prévue à l'époque en janvier 2017, et n'ont pas été renouvelées.

La mesure contre Christian était justifiée au motif que des poursuites étaient engagées contre lui pour avoir supposément tagué un mur le 23 juin 2016. Les restrictions imposées à Fabien se basaient sur les poursuites engagées contre lui pour dégradations volontaires commises lors d'une manifestation en mai 2016. Tous deux étaient également soumis à un régime de contrôle pendant leur attente de jugement, notamment à une interdiction de participer à des rassemblements publics⁸⁹. Par la suite, Christian et Fabien ont tous deux été acquittés des charges de dégradations volontaires qui pesaient contre eux.⁹⁰

Christian a déclaré à Amnesty International : « On voit que les enquêtes ont été lancées plusieurs mois après les faits reprochés. Elles se basent sur des éléments faibles, comme par exemple des photos de gens qui

⁸⁴ Les jugements du tribunal administratif de Paris sont disponibles à l'adresse : <http://paris.tribunal-administratif.fr/Actualites-du-Tribunal/Selection-de-decisions-Acces-aux-jugements/Arretes-d-interdiction-de-sejour>

⁸⁵ Rencontre avec des représentants du ministère de l'Intérieur le 16 décembre 2016.

⁸⁶ Le Code de procédure pénale français permet aux juges d'imposer des restrictions aux individus faisant l'objet de poursuites passibles de peines de prison, et qui ont été libérés sous caution en instance de jugement (article 138-12). Les conditions de la libération sous caution comprennent, entre autres, des restrictions au droit de circuler librement ou l'interdiction de prendre part à des activités sociales ou professionnelles en lien avec l'infraction présumée à l'origine de l'inculpation.

⁸⁷ Les 10 jugements rendus par le tribunal le 17 mai 2016 peuvent être consultés à l'adresse : <http://paris.tribunal-administratif.fr/Actualites-du-Tribunal/Selection-de-decisions-Acces-aux-jugements/Arretes-d-interdiction-de-sejour>

⁸⁸ Entretien avec Ernest, 28 septembre 2016 ; communication électronique du 26 avril 2017.

⁸⁹ En novembre 2015, le tribunal de grande instance de Rennes a invalidé l'interdiction de manifester imposée à Christian et à Fabien, s'appuyant sur l'article 138-12 du Code pénal. Le tribunal a déclaré que la participation à des rassemblements publics ne constitue pas une des « activités sociales » auxquelles des restrictions peuvent être imposées en vertu de l'article 138-12.

⁹⁰ Communication électronique avec Christian et Fabien (pseudonymes), 26 avril 2017.

commettent des dégradations sans qu'ils puissent les reconnaître. On a l'impression qu'ils se servent de tout moyen à leur disposition pour taper sur ceux qui s'engagent le plus dans le mouvement. »⁹¹

Le 24 mars, **Constantin**, jeune militant basé à Paris, a été interpellé Boulevard Montparnasse (dans le sud de Paris) pendant une manifestation contre la Loi Travail. Il a été ultérieurement inculpé de violences ayant entraîné des blessures contre un agent de police. Le 26 mars, le juge d'instruction du tribunal de grande instance de Paris a décidé d'imposer un régime de contrôle à Constantin pendant son attente de jugement. Le régime comprenait une interdiction explicite de participer à des rassemblements publics, laquelle a ensuite été modifiée en restriction de son droit de circuler librement.⁹²

Bien que les restrictions imposées par les autorités judiciaires empêchaient déjà Constantin de participer à des rassemblements, le préfet de Paris a usé de ses pouvoirs d'urgence pour ensuite prendre deux mesures administratives l'empêchant de participer à des manifestations prévues à Paris les 23 juin et 5 juillet contre la Loi Travail.⁹³ Le préfet a rappelé la participation de Constantin à des manifestations précédentes et son interpellation le 24 mars, et a conclu qu'il était susceptible de commettre de nouveaux actes de violence s'il participait aux manifestations.

D'après Constantin, les pouvoirs d'urgence permettent aux autorités de contrôler plus étroitement les mouvements sociaux et de restreindre davantage les droits. Il a déclaré à Amnesty International : « Avant l'état d'urgence, les mouvements autonomes et anarchistes faisaient l'objet de surveillance et, ponctuellement, d'enquêtes. Aujourd'hui avec l'état d'urgence, ils se sont déchaînés, il y a beaucoup de pression ressentie par tous ceux qui sont actifs dans un mouvement, comme par exemple celui contre la construction de l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes. »⁹⁴ Au moment où ce rapport était publié (mai 2017), Constantin était encore en attente de jugement pour faits de violence commis contre un agent de police. En février 2017, les autorités judiciaires ont retiré le régime de contrôle qui lui avait été imposé.

2.3 CONCLUSION

Les autorités ont eu recours à de nouveaux pouvoirs acquis au titre de l'état d'urgence pour imposer, sous les motifs les plus vagues, des restrictions au droit de circuler librement et à la liberté de réunion pacifique. Les préfets ont notamment cherché à restreindre le droit de circuler librement d'individus qu'ils considèrent comme susceptibles de tenter de perturber les actions des autorités publiques.

Les États ont le droit, en vertu du droit international relatif aux droits humains, d'imposer des restrictions au droit de circuler librement et au droit à la liberté de réunion pacifique, à des fins de maintien de l'ordre. Cependant, ils doivent démontrer que ces restrictions sont nécessaires pour atteindre leur objectif légitime et proportionnées, et qu'elles ne portent pas préjudice au droit lui-même. L'état d'urgence ne peut pas légitimement être utilisé pour justifier des restrictions non adaptées aux exigences de la situation.

L'imposition de centaines de mesures individuelles restreignant le droit de circuler librement et le droit à la liberté de réunion pacifique pour des motifs vagues et génériques, tel que décrit dans ce chapitre, soulève de sérieux doutes quant à l'efficacité des mesures pour atteindre l'objectif visé, tout au moins dans de nombreux cas. En outre, les autorités ont recouru à l'état d'urgence pour appliquer toutes ces restrictions, en citant souvent des objectifs mal définis liés au maintien de l'ordre. De tels objectifs n'entrent pas dans le champ d'action pour lequel l'état d'urgence a été promulgué et ultérieurement prolongé, à savoir éviter de nouveaux attentats semblables à ceux commis à Paris le 13 novembre 2015.

⁹¹ Entretien avec Christian et Fabien, 11 novembre 2016.

⁹² Le 5 avril, Constantin a fait appel de cette mesure. Le 19 mai, la cour d'appel de Paris a conclu que l'interdiction explicite imposée à Constantin n'entrait pas dans le champ d'application de l'article 138.12 du Code de procédure pénale. Cependant, le tribunal a imposé de nouvelles restrictions au droit de Constantin de circuler librement, l'empêchant concrètement de participer à des rassemblements publics à Paris.

⁹³ Arrêtés 2016-00625 et 2016-00891. Les mesures interdisaient à Constantin de pénétrer dans plusieurs arrondissements de Paris les 23 juin et 5 juillet entre 11 h 00 et 20 h 00, avec interdiction de séjour dans une zone précisément définie autour de la place de la République de 18 h 00 jusqu'à 7 h 00 le lendemain matin.

⁹⁴ Entretien avec Constantin, 14 octobre 2016 ; et communication électronique, 25 avril 2017.

3. VIOLATIONS DES DROITS HUMAINS LORS DU MAINTIEN DE L'ORDRE DE RASSEMBLEMENTS PUBLICS

Le maintien de l'ordre dans le cadre de manifestations peut s'avérer une tâche difficile. Les représentants des forces de l'ordre doivent veiller à ce que chacun puisse jouir de son droit à la liberté de réunion pacifique, en assurant sa sécurité, en empêchant la perpétration de délits et en gérant les cas où des manifestants ou des contre-manifestants commettent des actes de violence.

Le nombre et la fréquence de rassemblements publics ont augmenté en France entre mars et septembre 2016. Des centaines de milliers de personnes ont participé à des centaines de manifestations à travers le pays pour protester contre la proposition de loi visant à réformer le code du travail (Loi Travail) présentée à l'Assemblée Nationale le 24 mars 2016.⁹⁵

Certains manifestants ont commis des actes illégaux et des actes de violence dans le cadre de ces manifestations. Ils ont endommagé des biens publics et privés, en particulier des banques et des agences immobilières et, dans certains cas, ont fait usage de violence contre les forces de police. Dans certains cas, des représentants des forces de l'ordre ont subi des blessures graves en assurant le maintien de l'ordre de manifestations contre la Loi Travail. D'après le ministère de l'Intérieur, 336 agents de police et 45 gendarmes ont subi des blessures alors qu'ils assuraient le maintien de l'ordre de rassemblements publics entre le 19 mars et le 4 octobre 2016.⁹⁶

Les autorités ont réagi aux violences de certains manifestants en interdisant des dizaines de manifestations (voir chapitre 1) et en restreignant le droit de circuler librement de centaines d'individus (voir chapitre 2). Elles ont souvent justifié ces mesures aux motifs d'une insuffisance d'effectifs de police compte tenu de l'état d'urgence et de la nécessité d'accorder la priorité à la sécurité dans un contexte de risque élevé d'attentats. Cependant, il est permis de se demander si cette argumentation est cohérente avec certaines des stratégies et tactiques déployées par les autorités pour faire appliquer les restrictions contre les rassemblements publics, et qui ont mobilisé d'importantes ressources.

Certaines des mesures imposées par les autorités ont entraîné des restrictions du droit à la liberté de réunion pacifique qui semblaient aller plus loin que le strict nécessaire et, par conséquent, ne pas être conformes au

⁹⁵ Loi 2016-1088 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, concernant la modernisation de l'emploi, http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/nouvelles_libertes_entreprises_actifs.asp

⁹⁶Communication par courriel avec le ministère de l'Intérieur, 31 janvier 2017.

droit international. Dans de nombreux cas, les mesures n'ont pas semblé être efficaces pour assurer le maintien de l'ordre ; en réalité, elles ont parfois exacerbé les tensions au lieu de les réduire.

Par exemple, dans certains cas, les représentants des forces de l'ordre ont restreint pendant plusieurs heures le droit de circuler librement de manifestants pacifiques, par des mesures de confinement inutiles et de façon à les empêcher concrètement de jouir de leur droit à la liberté de réunion pacifique. Dans d'autres cas, les représentants des forces de l'ordre ont eu recours à des stratégies de maintien de l'ordre, comme par exemple le fait d'empêcher des manifestants d'accéder à certaines zones spécifiques de certaines villes (voir chapitre 1.4.3), qui ont eu pour effet d'accroître les tensions entre manifestants et forces de police.

De plus, des organisations de la société civile, dont Amnesty International, ont recueilli des informations sur plusieurs cas de recours à la force excessifs, arbitraires ou non nécessaires par des représentants des forces de l'ordre pendant des manifestations.⁹⁷ Amnesty International a également reçu des informations signalant que des représentants des forces de l'ordre avaient fait usage d'une force excessive à l'encontre de journalistes et autres professionnels des médias qui couvraient les manifestations et avaient fait obstruction à leur travail.

Les autorités françaises ne procèdent pas à la collecte de données exhaustives sur les blessures subies par les manifestants du fait d'un recours excessif à la force par des représentants des forces de l'ordre lors de rassemblements publics. Selon le ministère de l'Intérieur, certaines données sont disponibles pour Paris, où la préfecture de police a signalé que 32 manifestants avaient subi des blessures. Cependant, les street medics de Paris, mouvement de volontaires organisant les premiers secours en manifestation, ont estimé que, dans l'ensemble, près de 1 000 manifestants avaient été blessés dans le cadre des manifestations contre la Loi Travail à Paris.⁹⁸

En mai 2017, le ministère de l'Intérieur a souligné que l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN), chargées d'enquêter sur les accusations de recours excessif à la force par la police et la gendarmerie, ont examiné respectivement 99 cas et 2 cas de plaintes relatives au traitement de manifestants par les représentants des forces de l'ordre au cours de manifestations contre la Loi Travail en 2016.⁹⁹ Le ministère a souligné que l'IGPN avait transféré les conclusions des 64 enquêtes aux autorités judiciaires.

À plusieurs reprises, les autorités, y compris le ministre de l'Intérieur et le Premier ministre, ont exprimé leurs préoccupations et condamné les actes de violence commis par des manifestants. Si ces préoccupations sont légitimes, elles auraient dû s'accompagner de déclarations similaires concernant les allégations d'usage disproportionné de la force par les forces de l'ordre à l'encontre de nombreux manifestants. Le 15 septembre notamment, le ministre de l'Intérieur a condamné les violences commises durant des manifestations organisées à travers le pays, soulignant que 15 représentants des forces de l'ordre avaient été blessés et que 62 manifestants avaient été interpellés à Paris.¹⁰⁰ Cependant, il n'a pas dans le même temps exprimé de préoccupations, ni demandé l'ouverture d'une enquête impartiale et exhaustive, concernant les accusations de recours excessif et arbitraire à la force par la police qui a notamment infligé de graves blessures à Laurent (voir chapitre 3.4).

3.1 NORMES ET DROIT INTERNATIONAL RELATIFS AU MAINTIEN DE L'ORDRE DE RASSEMBLEMENTS PUBLICS, Y COMPRIS L'USAGE DE LA FORCE

Aux termes du droit international, les représentants des forces de l'ordre ont pour obligation, en tant que représentants de l'État, de respecter et de protéger les droits humains. En ce qui concerne le maintien de l'ordre des rassemblements, les droits qui soulèvent des préoccupations particulières sont les droits à la

⁹⁷ Voir, par exemple, *Maintien de l'ordre : la dangereuse dérive*, https://reporterre.net/IMG/pdf/rapport_de_la_mission_civile_sur_le_maintien_de_l_ordre.pdf. Le réseau « Collectif contre les violences policières » a informé Amnesty International qu'il avait recueilli 68 témoignages faisant état d'un usage disproportionné de la force et de tactiques de maintien, notamment le confinement de manifestants, qui ne respectaient pas le droit français. Le 19 juillet 2016, le réseau les a remis au Défenseur des droits ; rencontre avec un représentant du réseau, 14 octobre 2016.

⁹⁸ Entretien téléphonique avec un représentant de Street Medics à Paris, 2 mars 2017. Amnesty International n'a pas été en mesure de vérifier les données fournies par le ministère de l'Intérieur ni les estimations fournies par Street Medics quant au nombre de manifestants blessés.

⁹⁹ Communication par courriel avec le ministère de l'Intérieur, 5 mai 2017.

¹⁰⁰ Voir : <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Communiqués/Manifestation-du-15-septembre-professionnalisme-et-sang-froid-des-forces-de-l-ordre-salues-par-Bernard-Cazeneuve>

liberté de réunion pacifique et à la liberté d'expression, le droit de circuler librement, le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de la personne, et le droit de ne pas être soumis à la torture et autres châtimens ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Cela comprend l'obligation positive de permettre aux individus de jouir du droit à la liberté de réunion pacifique et de ne pas imposer à ce droit des restrictions qui vont au-delà de ce qui est expressément permis par le droit international. Les agents des forces de l'ordre doivent par conséquent faciliter la tenue de rassemblements afin de veiller à ce que les participants puissent jouir de ce droit.¹⁰¹ En parallèle, ils doivent prendre des mesures efficaces pour assurer la sécurité et les droits des participants ainsi que des passants.¹⁰²

Dans ce but, ils doivent entamer un dialogue avec les organisateurs¹⁰³ et tenter d'anticiper les problèmes et d'identifier des solutions qui tiennent dûment compte des droits de toutes les parties impliquées, tout en contribuant à apaiser les tensions. D'une manière générale, les représentants des forces de l'ordre doivent recourir à des méthodes de persuasion, de négociation et de médiation, dans le but de régler pacifiquement tout conflit, dans toute la mesure du possible.¹⁰⁴

Certaines tactiques de maintien de l'ordre sont problématiques compte tenu de l'obligation de respecter le droit à la liberté de réunion pacifique. Elles comprennent notamment le « passage » ou confinement des manifestants qui consiste à employer un cordon d'agents des forces de l'ordre pour empêcher des manifestants de quitter certaines zones. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté d'association et de réunion pacifique a conclu que « [cette tactique] est intrinsèquement préjudiciable à la jouissance des droits à la liberté de réunion, compte tenu de son caractère discriminatoire et disproportionné ». ¹⁰⁵ En outre, il s'est inquiété du fait que les tactiques de confinement pouvaient avoir un effet dissuasif sur l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique, étant donné que certaines personnes risquaient de ne pas participer à des manifestations pacifiques de crainte de se retrouver confinées.¹⁰⁶ La Cour européenne des droits de l'homme, en se référant au caractère potentiellement contraignant et restrictif de cette mesure, a souligné qu'elle ne devait être utilisée que dans les cas où il y aurait un besoin urgent d'éviter des blessures ou des préjudices graves.¹⁰⁷

Compte tenu de ces préoccupations, les tactiques de confinement, dans l'éventualité où elles seraient utilisées, doivent l'être le moins longtemps possible, et strictement dans le but de contenir la violence pour permettre au reste de la manifestation de se dérouler pacifiquement.¹⁰⁸ Elles ne doivent pas être utilisées pour empêcher la population de participer à un rassemblement, même si celui-ci est non déclaré ou a été interdit par les autorités. En outre, elles ne doivent pas être utilisées à titre préventif en partant du principe que certains individus pourraient commettre des actes de violence. Les personnes qui se trouvent par accident dans la zone de confinement doivent être autorisées à partir et des dispositions doivent être prises pour celles qui ont besoin d'accéder à des installations sanitaires, à des soins médicaux ou à tout autre type d'assistance. Une bonne communication doit être établie entre les représentants des forces de l'ordre et les manifestants pour informer ceux-ci de l'objectif du confinement.

En ce qui concerne l'usage de la force en général, le Code de conduite de l'ONU pour les responsables de l'application des lois précise : « Les responsables de l'application de lois peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions. »¹⁰⁹ Les principes d'objectif légitime, de stricte nécessité et de proportionnalité inscrits dans cette disposition sont développés dans les Principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu (Principes de base de l'ONU), qui définissent également des mesures concrètes que doivent prendre les gouvernements et agences chargées de l'application des lois pour garantir le respect de l'article 3 du Code de conduite et du droit international relatifs aux droits humains et de ses normes connexes d'une manière générale.¹¹⁰ La police doit notamment utiliser autant que possible des mesures

¹⁰¹ Voir le Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, A/HRC/31/66, § 14, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/018/13/PDF/G1601813.pdf?OpenElement>

¹⁰² A/HRC/31/66, § 41.

¹⁰³ Voir le rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, A/HRC/20/27, § 38, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/135/87/pdf/G1213587.pdf> Voir également A/HRC/31/66, § 38.

¹⁰⁴ Voir, par exemple, les Principes de base de l'ONU sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu, principe 20.

¹⁰⁵ A/HRC/23/39/Add.1, § 37,

http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39.Add.1_AUV.pdf

¹⁰⁶ A/HRC/23/39/Add.1,

¹⁰⁷ *Austin et autres c. Royaume-Uni* (39692/09, 40713/09 et 41008/09).

¹⁰⁸ Amnesty International, *L'usage de la force. Lignes directrices pour la mise en œuvre des Principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois*, « Lignes directrices 7f ».

¹⁰⁹ Article 3, <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>

¹¹⁰ Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu, <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

non-violentes avant de recourir à la force.¹¹¹ Lorsque l'usage légal de la force est inévitable, la police doit faire preuve de modération et agir de manière proportionnée à la gravité de la menace. Elle doit également veiller à ce que les secours et l'assistance médicale soient prodigués le plus rapidement possible à toute personne blessée ou autrement affectée.¹¹² Les Principes de base disposent que lorsque les forces de sécurité dispersent des rassemblements illégaux mais non violents, elles doivent éviter tout recours à la force ou, si cela est impossible, faire preuve de la plus grande réserve.¹¹³

Même dans les cas où les manifestants agissent de façon violente, les forces de police ne doivent utiliser que la force minimum nécessaire pour contenir la situation et rétablir l'ordre public. Ce faisant, il est nécessaire de différencier les auteurs de violences des manifestants pacifiques. Si seule une minorité de manifestants agit de manière violente, l'usage de la force par la police contre l'ensemble des manifestants enfreint les principes de proportionnalité et d'usage de la force minimum. La présence de quelques participants violents ne constitue pas une raison légitime de disperser une manifestation. Dans de telles situations, toute action de la police doit être dirigée vers les individus spécifiques impliqués dans des actes de violence.¹¹⁴

En France, la police a utilisé des projectiles à impact cinétique (plus connus sous le nom de balles de caoutchouc) ainsi que des substances chimiques irritantes (gaz lacrymogènes) et des grenades à main de désencerclement¹¹⁵ dans le cadre du maintien de l'ordre de rassemblements publics.

Les projectiles à impact cinétique sont susceptibles d'occasionner de graves blessures, en particulier lorsqu'ils atteignent la personne à la tête, au visage ou dans la partie supérieure du torse. Afin de respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, et, plus largement, dans le respect du droit à la vie et à l'intégrité personnelle, les représentants des forces de l'ordre ne doivent pas faire usage de projectiles à impact cinétique comme un moyen général de disperser une foule ; ils les utiliseront uniquement pour contraindre des individus spécifiques à cesser de se livrer à des violences contre des personnes. Les projectiles ne doivent être tirés que lorsqu'il est possible de viser précisément ces individus et ils ne doivent jamais être tirés contre une foule ou au hasard. Les forces de l'ordre ne doivent pas les faire ricocher sur le sol car la trajectoire des projectiles devient alors totalement imprévisible. Elles doivent viser uniquement le bas du corps afin de limiter les blessures.¹¹⁶

Les substances chimiques irritantes, notamment celles répandues au moyen de grenades à main ou d'armes de lancement, ont, par leur nature même, un effet indiscriminé et de fortes chances d'affecter non seulement les personnes se livrant à des violences, mais également de simples passants et des manifestants pacifiques. Afin de respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, les substances chimiques irritantes ne doivent être utilisées que dans des situations de violence généralisée à des fins de dispersion ou lorsque le degré de violence est tel que les forces de l'ordre ne peuvent plus contenir la menace en ne ciblant directement que les personnes violentes. Elles ne doivent être utilisées que dans des lieux où les participants ont la possibilité de se disperser et non dans des espaces confinés ou dans des lieux dont les issues sont bloquées ou restreintes. Les forces de sécurité doivent diffuser des avertissements clairement audibles avant d'y avoir recours et laisser aux personnes présentes le temps nécessaire pour quitter les lieux. Tout recours généralisé à ces armes affectant dans une grande proportion des manifestants pacifiques ou des passants est susceptible d'être disproportionné.¹¹⁷

Les grenades à main de désencerclement comportent un risque de blessure grave, tel qu'illustré dans le cas de Laurent (chapitre 3.4.1), et ne peuvent pas être tirées exclusivement sur des individus commettant des actes de violence sans présenter le risque d'en blesser d'autres à proximité. Il semble difficile d'envisager un trouble à l'ordre public, tel qu'il pourrait découler d'opérations de maintien de l'ordre lors d'une manifestation, qui ne puisse pas être traité par d'autres moyens plus précis et potentiellement moins dangereux. En conséquence, Amnesty International demande au ministre de l'Intérieur d'interdire l'utilisation des grenades à main de désencerclement dans les opérations de maintien de l'ordre.

¹¹¹ Principe de base n° 4 de l'ONU.

¹¹² Principe de base n° 5 de l'ONU.

¹¹³ Principe de base n° 13 de l'ONU.

¹¹⁴ *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* de l'OSCE, § 167.

¹¹⁵ Les grenades à main de désencerclement sont des grenades explosives qui, après déclenchement, projettent des balles de caoutchouc dans un rayon autour du dispositif.

¹¹⁶ Amnesty International, *L'usage de la force. Lignes directrices pour la mise en œuvre des Principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois*, Section 7.4.2.

https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_l_usage_de_la_force_fr.pdf?x68187

¹¹⁷ Amnesty International, *L'usage de la force*, p. 169.

3.2 CADRE NATIONAL RELATIF AU RECOURS À LA FORCE ET AUX ARMES PAR LES RESPONSABLES DE L'APPLICATION DES LOIS

En France, il existe deux forces armées spécialisées dans le maintien de l'ordre des manifestations : les Compagnies Républicaines de la Sécurité (CRS), qui sont des troupes de la police nationale, et les Gendarmes Mobiles, qui appartiennent à la gendarmerie. D'autres organes chargés du maintien de l'ordre public d'une manière plus générale peuvent être amenés à intervenir lors de manifestations. Ils comprennent les Brigades Anti-Criminalité (BAC) et les Compagnies Départementales d'Intervention (CDI), qui appartiennent à la police nationale.

Le recours à la force par les représentants des forces de l'ordre en France doit respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, et les armes ne doivent être utilisées qu'en cas de nécessité absolue.¹¹⁸ Le 28 février 2017, une nouvelle loi sur l'usage de la force et des armes par les forces de l'ordre¹¹⁹ est entrée en vigueur.¹²⁰ Elle prévoit de manière explicite les situations dans lesquelles les forces de l'ordre peuvent utiliser des armes, mais elle ne fait pas de distinction claire entre les armes à feu, des armes qui par la nature de leurs munitions sont conçues pour ôter la vie, et les armes à létalité réduite, qui sont conçues pour user de la force sans provoquer la mort.¹²¹ À titre de comparaison, les Principes de base des Nations unies prévoient que l'usage des armes à feu n'est permis que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines.¹²²

La loi de 2017 permet aux représentants des forces de l'ordre d'utiliser leurs armes sans mentionner explicitement l'obligation de donner de sommation lorsque leur vie ou leur intégrité physique, ou celle d'autrui, est atteinte ou menacée, ou dans le but d'empêcher la réitération d'homicides ou de tentatives d'homicides. En outre, les agents des forces de l'ordre peuvent utiliser leurs armes après deux sommations s'ils ne peuvent pas défendre leur territoire ou s'ils ne peuvent contraindre autrement à s'arrêter des individus ou des véhicules susceptibles de menacer leur vie ou celle d'autrui.¹²³

Cependant, d'après les Principes de base des Nations unies, les représentants des forces de l'ordre doivent toujours donner un avertissement clair avant de faire usage d'armes à feu, sauf si cette sommation présente un danger de mort ou d'accident grave pour eux ou pour autrui (Principe n° 10). En outre, l'utilisation d'armes telles que des projectiles à impact cinétique doit être limitée aux cas dans lesquels elles sont nécessaires à la prévention de la violence contre des personnes.¹²⁴ L'utilisation de ces armes lorsque les représentants des forces de l'ordre ne peuvent pas défendre leur territoire semble en contradiction avec les principes de nécessité et de proportionnalité, sauf si la défense de leur territoire est liée à un autre objectif impérieux de maintien de l'ordre, par exemple le fait de contrer les violences à l'égard des personnes.

En vertu de la législation française, l'usage de la force, y compris par l'utilisation des armes indiquées ci-après, est autorisé pour disperser un attroupement susceptible de troubler l'ordre public.¹²⁵ Dans ce cas, les représentants des forces de l'ordre ne peuvent faire usage de la force que lorsque ceci est absolument nécessaire pour le maintien de l'ordre public et, lorsque la force est utilisée, elle doit être proportionnée au trouble de l'ordre public contre lequel ils sont censés lutter. L'usage de la force n'est possible qu'après deux sommations, sauf si les forces de l'ordre sont la cible de violences exercées par les manifestants ou si elles ne peuvent défendre leur territoire.¹²⁶ Pour les raisons évoquées ci-dessus, en vertu des normes et du droit international, l'usage de la force pour disperser un rassemblement public au motif que les représentants des

¹¹⁸ Voir l'article R434-18 du Code de la sécurité intérieure.

¹¹⁹ Loi 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034104023&dateTexte=&categorieLien=id>

¹²⁰ Fin 2016, des représentants des forces de l'ordre ont organisé plusieurs manifestations pour demander au gouvernement de renforcer les sanctions prévues pour les infractions commises à leur encontre et de réviser les principes juridiques concernant le recours à la force. Le 21 décembre 2016, le gouvernement a présenté un projet de loi relatif à la sécurité publique. Ce faisant, le gouvernement a fait référence au contexte spécifique auquel les forces de l'ordre ont dû faire face en 2016 ; il a rappelé que ces dernières avaient toujours fait preuve d'une grande maîtrise de leur comportement, ce qui avait contribué à l'apaisement ; et a souligné le besoin de renforcer les garanties judiciaires pour les responsables de l'application des lois lorsqu'ils sont amenés à faire usage de leurs armes. Les justifications données par le gouvernement pour présenter le projet de loi sont disponibles ici : <http://www.senat.fr/leg/pj16-263.html>

¹²¹ Amnesty International, *L'usage de la force*. p. 21-24

¹²² Principe de base n° 9 de l'ONU.

¹²³ Article 1 de la loi 2017-258 ajoutant un nouvel article (L435-1) au Code de la sécurité intérieure

¹²⁴ Amnesty International, *L'usage de la force*. Chapitre 7.4.2

¹²⁵ Article 431-3 du Code de procédure pénale. Un rassemblement public susceptible de troubler l'ordre public est désigné par le terme « attroupement ».

¹²⁶ Article L 211-9 du Code de la sécurité intérieure. L'article R431-1 du Code pénal précise les modalités selon lesquelles les sommations doivent être faites.

forces de l'ordre ne peuvent pas défendre leur territoire semble disproportionné s'il n'est pas associé à un autre objectif impérieux de maintien de l'ordre tel que le fait de contrer les violences à l'égard de personnes ou d'empêcher des dommages graves sur des biens privés.

La législation française précise les catégories spécifiques d'armes pouvant être utilisées par les représentants des forces de l'ordre afin de disperser un attroupement susceptible de menacer l'ordre public. En général, ils peuvent utiliser différents types de grenades à main de désencerclement et de grenades lacrymogènes après avoir averti les manifestants au moyen de deux sommations.¹²⁷ Dans les cas où les représentants des forces de l'ordre sont la cible de violences ou s'ils ne peuvent défendre leur territoire, ils peuvent également utiliser d'autres armes, y compris des projectiles à impact cinétique, sans procéder à des sommations.¹²⁸

Des directives plus spécifiques relatives à l'emploi d'armes spécifiques ont été précisées dans une instruction rédigée par les directeurs de la police et de la gendarmerie et publiée en 2014.¹²⁹ En particulier, les représentants des forces de l'ordre ne peuvent utiliser des projectiles à impact cinétique que s'ils possèdent une habilitation, obtenue suite à une formation, et après autorisation de leur hiérarchie. Les projectiles à impact cinétique 40x46 mm (tirés par le lanceur de balles de défense LBD40) ne peuvent être dirigés que vers le torse ou les membres de la cible ; la tête ne doit pas être visée. Avant un tir, les représentants des forces de l'ordre doivent soigneusement évaluer le contexte afin de s'assurer, dans la mesure du possible, qu'aucun autre tiers ne peut être atteint et qu'ils ne visent pas une personne vulnérable (par exemple, une personne blessée, en situation de handicap ou une femme enceinte). Des règles similaires s'appliquent pour un autre type de projectile à impact cinétique (44 mm), habituellement tiré par un autre lanceur (Flash-Ball Super Pro). L'instruction ne préconise pas de distance par rapport à la cible sur laquelle les projectiles à impact cinétique sont tirés. Les directives précisent que les projectiles sont plus susceptibles d'entraîner des lésions s'ils sont tirés à une distance inférieure à 10 mètres (40x46 mm) ou 7 mètres (44 mm).

Selon l'instruction, les grenades à main de désencerclement sont susceptibles d'être utilisées lorsque les forces de l'ordre sont encerclées ou prises pour cible par des groupes violents ou armés.

En juillet 2015, le Défenseur des droits français a demandé au ministère de l'Intérieur d'instaurer un moratoire sur l'usage du lanceur Flash-Ball Super Pro et des projectiles à impact cinétique de 44 mm dans les opérations de maintien de l'ordre public lors des manifestations. Il a notamment mis l'accent sur les nombreux cas de blessures subies par les manifestants dues à l'imprécision de l'arme. Selon l'Association des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT), l'usage du lanceur Flash-Ball Super pro et des projectiles à impact cinétique de 44 mm a décliné depuis 2010 au profit du LBD40 et des projectiles 40x46 mm.¹³⁰

3.3 STRATÉGIES ET TACTIQUES DE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC

De nombreuses manifestations qui se sont tenues entre mars et septembre 2016 contre la Loi Travail ont été organisées par des syndicats qui rejetaient la réforme dans son ensemble et demandaient au gouvernement de retirer le projet de loi.¹³¹ Des syndicats, des organisations de la société civile et de nombreux militants ayant parlé avec Amnesty International ont expliqué que la plupart des manifestants qui avaient participé aux défilés avaient rejoint le bloc des syndicats.¹³² Cependant, certains manifestants ont décidé de défiler de manière autonome, en tête des blocs des syndicats.

¹²⁷ Article D211-17 du Code de la sécurité intérieure. Ces armes comprennent : les grenades GLI F4 (grenades lacrymogènes), les grenades OF F1 (grenades offensives ; l'utilisation de ce type de grenades a été suspendu par le ministre de l'Intérieur en 2014 suite au décès de Rémi Fraisse), les grenades à main de désencerclement et les grenades instantanées.

¹²⁸ Article D211-19 du Code de la sécurité intérieure. Ces armes comprennent deux types de projectiles à impact cinétique (40x46 mm et 44 mm) et leurs lanceurs respectifs.

¹²⁹ Voir l'instruction ici : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/09/cir_38735.pdf

¹³⁰ ACAT, *L'ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, p. 29, https://www.acatfrance.fr/public/rapport_violences_policiers_acat.pdf

¹³¹ Les syndicats qui organisaient les manifestations conjointement étaient : la Confédération Générale du Travail (CGT), Force Ouvrière (FO), la Fédération Syndicale Unitaire (FSU), Solidaire-Sud, l'Union Nationale des Étudiants de France (UNEF), l'Union Nationale des Lycéens (UNL) et la Fédération Indépendante et Démocratique Lycéenne (FIDL).

¹³² Rencontres avec des représentants de : la CGT à Paris le 28 septembre 2016 et à Rennes le 9 novembre 2016 ; la CGT Police à Paris le 29 septembre 2016 ; l'UNEF à Paris le 28 septembre 2016 et à Nantes le 10 octobre 2016 ; la CNT à Lille le 27 septembre 2016 et à Paris le 26 septembre 2016 ; Solidaires-Sud à Paris le 29 septembre 2016, à Rennes le 8 novembre 2016 et à Nantes le 11 octobre 2016 ; les

Selon les témoignages recueillis par Amnesty International et d'après les observations sur le terrain réalisées par des représentants de l'organisation lors de trois manifestations à Paris,¹³³ une minorité de manifestants autonomes a pris part assez régulièrement à des actes de violence, notamment des dégradations de bâtiments ou des jets d'objets sur les forces de l'ordre. Des représentants du ministère de l'Intérieur ont déclaré à Amnesty International que les agents des forces de l'ordre avaient été mis à rude épreuve lors des opérations de maintien de l'ordre dans le cadre des manifestations contre la Loi Travail. Ils ont notamment mis l'accent sur la « professionnalisation de la violence » des manifestants.¹³⁴

Cependant, dans certains cas, les représentants des forces de l'ordre ont eu recours à des tactiques qui empêchaient des manifestants pacifiques d'exercer leur droit à la liberté de réunion et qui n'étaient pas nécessaires au maintien de l'ordre.

3.3.1 LE CONFINEMENT DES MANIFESTANTS

Certaines des stratégies et des tactiques employées par les forces de l'ordre pour maintenir l'ordre public pendant les manifestations contre la Loi Travail ont entraîné des restrictions illégales du droit à la liberté de réunion pacifique. De nombreux militants et représentants syndicaux ont notamment fait référence à de nombreux exemples de confinement des manifestants par la police,¹³⁵ ce qui peut se traduire par une restriction illégale du droit à la liberté de réunion pacifique (voir chapitre 3.3.1).

Des représentants de la préfecture de police de Paris ont déclaré à Amnesty International que la police avait effectivement utilisé le confinement pour restreindre le droit de circuler librement des manifestants pendant des manifestations contre la Loi Travail.¹³⁶ Ils ont notamment fait valoir que cette tactique avait été utilisée pour bloquer des manifestations qui n'avaient pas fait l'objet de déclaration préalable auprès des autorités ou qui se déroulaient hors des itinéraires autorisés. Ils ont cependant précisé qu'ils utilisaient moins le confinement depuis une décision du Défenseur des droits de novembre 2015, qui estimait que son usage dans le cadre du maintien de l'ordre d'un rassemblement public en décembre 2013 avait été disproportionné au regard de sa durée (environ deux heures) et de la nature pacifique du rassemblement.¹³⁷

De nombreux représentants syndicaux ont déclaré à Amnesty International que la police avait souvent bloqué le corps des cortèges afin d'isoler les manifestants de tête qui commettaient des actes de violence. Selon de nombreuses personnes interrogées, bien souvent, l'utilisation de ces tactiques de maintien à l'intérieur d'un cordon ne semblait pas tendre à faciliter l'interpellation des manifestants violents et n'était pas efficace en ce sens.

Les observateurs d'Amnesty International présents dans les manifestations ont remarqué que les représentants des forces de l'ordre limitaient le droit de manifestants pacifiques de circuler librement en utilisant des tactiques de confinement, ce qui fut le cas, par exemple, en amont de la manifestation organisée à Paris le 15 septembre. Ce jour-là, à environ 12 h 30, les représentants des forces de l'ordre ont bloqué une cinquantaine de manifestants qui se rassemblaient à l'extérieur de la Gare de Lyon dans l'intention de se rendre à pied place de la Bastille, d'où un défilé de protestation devait démarrer à 14 h 00. Les observateurs d'Amnesty International ont constaté qu'aucun manifestant ne se montrait violent. À environ 14 h 15, la police a autorisé les manifestants de la Gare de Lyon qui présentaient leurs papiers d'identité à partir. Après quelques minutes, les autres personnes qui refusaient collectivement d'être soumises à des contrôles d'identité ont été autorisées à partir et à se rendre place de la Bastille.

BLOCAGE D'UNE MANIFESTATION À PARIS CONTRE LE HARCELEMENT POLICIER A L'ENCONTRE DES MIGRANTS

Le 4 août, un groupe d'organisations de la société civile a informé les autorités qu'elles prévoyaient de défiler depuis Stalingrad (10^e arrondissement de Paris), où campaient des centaines de migrants, jusqu'à la place de la République, à environ 2 km, pour protester contre le harcèlement et les mauvais traitements infligés

Street Medics à Paris le 26 septembre 2016 et à Nantes le 11 octobre 2016 ; le Mouvement Inter Luttes Indépendant (MILI) à Paris le 14 octobre 2016 ; et plusieurs jeunes militants à Nantes le 11 octobre 2016.

¹³³ Quatre représentants d'Amnesty International ont observé les manifestations à Paris les 28 juin, 5 juillet et 15 septembre 2016.

¹³⁴ Rencontre avec des représentants du ministère de l'Intérieur le 16 décembre 2016.

¹³⁵ *ib.*, 132

¹³⁶ Rencontres avec des représentants de la préfecture de police de Paris les 8 juillet 2016 et 22 février 2017.

¹³⁷ Décision MDS-2015-298 du 25 novembre 2015. <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actions/protection-des-droits-libertes/decision/decision-mds-2015-298-du-25-novembre-2015-relative-0>

par la police aux migrants.¹³⁸ Aubépine, une militante de Paris, était l'une des signataires de la déclaration préalable.

Le 5 août, elle a reçu un appel téléphonique de la préfecture de police de Paris (Département de l'ordre public et de la circulation) pour l'informer que, compte tenu de l'état d'urgence et d'autres événements estivaux organisés à Paris, les autorités ne disposaient pas des effectifs de police suffisants pour assurer le maintien de l'ordre public pendant le défilé. La préfecture a néanmoins indiqué qu'une alternative pouvait être un rassemblement statique place de la République. Les organisateurs ont adhéré à cette suggestion. Cependant, le 6 août, la police a empêché environ 150 manifestants de quitter le camp de Stalingrad pour se rendre au rassemblement statique prévu place de la République en les encerclant pendant plusieurs heures, jusqu'à environ 19 h 00. Aubépine a déclaré à Amnesty International : « Je trouvais hallucinant qu'ils aient trouvé quand même les moyens de nous bloquer mais pas d'assurer l'ordre public pour un défilé. Les migrants de Stalingrad devaient pouvoir se rendre à République pour le rassemblement, on leur a expliqué que ce n'était pas un cortège mais ils nous ont nassés pendant plusieurs heures. »¹³⁹

Le lendemain, Aubépine et Hussam, un autre organisateur, ont passé neuf heures en garde à vue puis ont ensuite été inculpés pour avoir organisé une manifestation non conforme aux informations figurant sur la déclaration préalable (article 431-9 du code pénal). Le 9 novembre, le tribunal de grande instance de Paris les a acquittés. Le tribunal a précisé qu'il n'existait aucune information tendant à prouver que le défilé des migrants en direction de la place de la République représentait un trouble à l'ordre public.

Lors d'une rencontre avec Amnesty International, les représentants de la préfecture de police de Paris ont déclaré que la police avait eu recours à ces tactiques de confinement afin d'éviter que des manifestants ne défilent ensemble si une marche ou un rassemblement public n'avait fait l'objet d'aucune déclaration préalable. Ils ont considéré que les tactiques de confinement représentaient une mesure nécessaire de prévention de troubles potentiels à l'ordre public.¹⁴⁰ Néanmoins, rien ne permet de suggérer que les manifestants « nassés » le 15 septembre devant la Gare de Lyon étaient sur le point d'organiser une marche distincte de la manifestation qui avait été déclarée. Rien non plus ne permet de suggérer qu'ils constituaient une menace de trouble à l'ordre public. De la même manière, rien ne permet de suggérer que les manifestants « nassés » le 4 août à Stalingrad organisaient une manifestation ou qu'ils constituaient une menace de trouble à l'ordre public. Il apparaît dès lors que les autorités françaises ont méconnu le principe selon lequel une manifestation doit être présumée pacifique. Elles ont au contraire considéré dans ces deux cas que les manifestants pourraient constituer une menace et ont mis en place des stratégies restreignant de manière non nécessaire leur droit de réunion pacifique.

CONFINEMENT DE MANIFESTANTS SUR LE PONT DE LA CONCORDE

Le 5 juillet, les autorités ont confiné un groupe de manifestants pacifiques dans un cordon pendant plusieurs heures. Les manifestants avaient l'intention de prendre part à une manifestation spontanée après le défilé officiel de protestation contre la Loi Travail.

Ce jour-là, le gouvernement avait utilisé pour la deuxième fois la procédure spéciale de l'article 49.3 de la Constitution française qui lui permet d'adopter des réformes sans vote formel de l'Assemblée nationale.¹⁴¹ À la fin de la manifestation officielle, certains manifestants ont annoncé sur les réseaux sociaux qu'ils se rassembleraient devant l'Assemblée nationale afin de protester contre la décision du gouvernement.

Selon les quatre observateurs d'Amnesty International présents à la manifestation, et d'après les déclarations des témoins oculaires recueillies par la suite par Amnesty International, les agents des forces de l'ordre ont limité la liberté de circulation de centaines de manifestants pacifiques pendant au moins quatre heures d'une façon disproportionnée, ce qui les a effectivement empêchés d'exercer leur droit de manifester pacifiquement.

Les quatre observateurs d'Amnesty International sont parvenus sur les lieux aux abords du pont de la Concorde, à quelques centaines de mètres de l'Assemblée nationale, aux alentours de 17 h 30. La police avait formé un cordon sur le côté sud du pont et a permis aux observateurs d'accéder au pont par le côté nord, qui a été bloqué très peu de temps après par un autre cordon de police. Des centaines de manifestants pacifiques se sont trouvés bloqués sur le pont, incapables de se déplacer vers l'avant ou l'arrière. La police n'a pas fourni d'information aux manifestants sur le motif du confinement.

¹³⁸ Les organisateurs n'ont pas déposé la déclaration préalable de manifestation dans les délais impartis par la législation française (3 jours maximum). Ils ont indiqué à Amnesty International que la préfecture de police avait accusé réception de la déclaration préalable malgré le retard.

¹³⁹ Entretien avec Aubépine, 12 octobre 2016.

¹⁴⁰ Rencontre avec des représentants de la préfecture de police de Paris le 22 février 2017.

¹⁴¹ Le gouvernement a utilisé cette procédure trois fois : le 9 mai, ainsi que le 5 et le 20 juillet. Voir : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/nouvelles_libertes_entreprises_actifs.asp

Martha, une manifestante arrivée devant le pont à environ 17 h 30, a indiqué à Amnesty International qu'elle avait été surprise par l'ampleur des forces de police déployées à cet endroit-là. Elle a expliqué que la police lui avait dit de se diriger vers le pont après avoir fouillé son sac. Peu de temps après, elle a réalisé que les deux issues du pont étaient bloquées. Elle a déclaré à Amnesty International : « Je n'ai pas pu quitter le pont pendant trois heures. Nous avons posé des questions et la police nous a répondu qu'elle suivait les instructions qui lui avaient été données. Lorsque j'ai finalement pu partir, il y a eu un mouvement de foule et je me suis retrouvée debout contre le policier qui bloquait le passage devant moi. Il m'a aspergée de gaz lacrymogène directement dans les yeux, à l'aide du spray de gaz lacrymogène qu'il tenait à la main. »¹⁴²

Mariana Otero, une cinéaste qui a été empêchée de filmer l'interpellation violente d'un manifestant (voir chapitre 3.5) et qui a par la suite été brièvement placée en garde à vue, a expliqué à Amnesty International que les représentants des forces de l'ordre n'avaient permis à personne de quitter le pont et qu'elle n'avait pas eu l'autorisation de se rendre aux toilettes avant 22 h 30 environ, peu de temps avant la fin du confinement.¹⁴³

Des représentants de la préfecture de police de Paris ont déclaré à Amnesty International que les autorités voulaient empêcher les personnes sur le pont de rejoindre une manifestation qui n'avait pas fait l'objet d'une déclaration préalable.¹⁴⁴ Cependant, il s'agissait là d'une manifestation spontanée en réponse à une décision prise par le gouvernement le jour même. En vertu des normes et du droit international relatif aux droits humains, les représentants des forces de l'ordre doivent protéger et faciliter la tenue de rassemblements pacifiques, ce qui comprend les rassemblements spontanés lorsqu'il n'a pas été possible de prévenir les autorités au préalable et qui doivent être exemptés des obligations de déclaration préalable.¹⁴⁵ Le confinement de manifestants pacifiques sur le pont de la Concorde constitue ainsi une limitation non nécessaire du droit à la liberté de réunion pacifique, car il a effectivement empêché des personnes d'exercer ce droit.

3.3.2 CONTROLES D'IDENTITE ET FOUILLES

En vertu de la législation française, les représentants des forces de l'ordre peuvent vérifier l'identité d'un individu pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens, sans autorisation préalable du procureur.¹⁴⁶ En outre, les contrôles d'identité peuvent être réalisés dans des circonstances plus spécifiques, par exemple lorsqu'il existe des raisons plausibles de soupçonner quelqu'un d'avoir commis ou de se préparer à commettre un crime ou un délit.¹⁴⁷

En juin 2016, l'Assemblée nationale a adopté une loi qui élargit les pouvoirs ordinaires des représentants des forces de l'ordre pour procéder à des fouilles de véhicules ou de bagages dans le but de prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens¹⁴⁸, ainsi que pour réaliser des contrôles d'identité dans le cadre d'enquêtes relatives à des infractions spécifiques, notamment en lien avec le terrorisme.¹⁴⁹

La loi relative à l'état d'urgence permet aux préfets d'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité¹⁵⁰ où le séjour des personnes est réglementé.¹⁵¹ En outre, les préfets peuvent autoriser les représentants des forces de l'ordre à réaliser des contrôles d'identité dans des zones de protection ou de sécurité, ainsi que des fouilles de bagages ou de véhicules, afin de prévenir toute atteinte à l'ordre public, sans autorisation préalable du procureur.¹⁵²

Les observateurs d'Amnesty International ont remarqué que les forces de l'ordre fouillaient systématiquement les sacs des manifestants qui se rassemblaient en amont des manifestations organisées à Paris les 28 juin et 5 juillet. Le 28 juin, lors d'une fouille de manifestants place de la Bastille préalable à leur accès au point de rassemblement, la police a saisi du sérum physiologique sur Nicolas, un observateur

¹⁴² Entretien avec Martha, 15 décembre 2016.

¹⁴³ Entretien avec Mariana Otero, 16 décembre 2016.

¹⁴⁴ Rencontre avec des représentants de la préfecture de Paris le 8 juillet 2016.

¹⁴⁵ A/HRC/31/66, § 23.

¹⁴⁶ Article 78.2 du Code de procédure pénale.

¹⁴⁷ Article 78.2 du Code de procédure pénale.

¹⁴⁸ Article 78.2.4 du Code de procédure pénale. L'autorisation du procureur de la République est nécessaire lorsque la personne dont le véhicule ou les bagages sont fouillés ne donne pas son consentement.

¹⁴⁹ Article 78.2.2 du Code de procédure pénale. L'autorisation préalable du procureur de la République est nécessaire.

¹⁵⁰ Au 21 avril 2017, il restait encore 14 zones de protection ou de sécurité désignées sous cette appellation. Les zones de protection ou de sécurité ont été définies en lien avec des événements spécifiques, dont la COP 21. Voir : <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/donnees-de-synthese/donnees-relatives-a-l-application-de-l-etat-d-urgence-depuis-le-22-decembre-2016/synthese-des-mesures-administratives-prises-en-application-de-la-loi-du-3-avril-1955>

¹⁵¹ Article 5.2 de la loi relative à l'état d'urgence.

¹⁵² Article 8-1 de la loi relative à l'état d'urgence.

d'Amnesty International France. Il a expliqué : « La police m'a demandé pourquoi je transportais du sérum physiologique. Je leur ai répondu que j'en avais besoin pour me rincer les yeux si des lacrymogènes étaient lancés. Une policière a rétorqué en me faisant remarquer que "c'est précisément pour cela que c'est interdit. Sinon, comment pouvons-nous disperser les manifestants efficacement ?" ».

Selon tous les représentants syndicaux qui se sont entretenus avec Amnesty International, et d'après de nombreux manifestants et secouristes, la police a systématiquement saisi les objets que les manifestants apportaient pour se protéger des gaz lacrymogènes, y compris les lunettes de piscine et le sérum physiologique.¹⁵³ Les représentants de la préfecture de police de Paris ont expliqué à Amnesty International que les agents des forces de l'ordre avaient procédé aux fouilles des sacs sur instruction du bureau du procureur et que les manifestants pouvaient récupérer tous les objets saisis ultérieurement.¹⁵⁴ Cependant, ni les observateurs d'Amnesty International, ni les autres manifestants ayant parlé à Amnesty International n'ont reçu d'informations spécifiques de la part des forces de l'ordre sur la façon de récupérer les objets saisis.

Cinq secouristes de Nantes ont indiqué à Amnesty International que les fouilles étaient devenues plus systématiques à partir du mois de mai, et qu'en conséquence le matériel tel que les lunettes de piscine ou le sérum physiologique était saisi. Parfois, ils ont précisé que les représentants des forces de l'ordre avaient justifié la mesure en faisant référence à des arrêtés publiés par la préfecture interdisant tout objet pouvant constituer une arme.¹⁵⁵ Annaliese, une secouriste de Nantes, a déclaré à Amnesty International : « À chaque fois on leur expliquait qu'on avait besoin de ce matériel pour prodiguer les premiers secours aux manifestants qui, par exemple, se sentaient mal à cause des lacrymogènes. Ils nous répondaient qu'on ne devait pas venir en manifestation si on avait peur que les lacrymogènes puissent être utilisés ».¹⁵⁶

Le préfet de Loire-Atlantique a publié plusieurs de ces arrêtés avant des manifestations, notamment par exemple les 18 et 27 avril.¹⁵⁷ Les arrêtés interdisaient le port d'objets susceptibles de constituer des armes par destination, c'est-à-dire d'être utilisés pour menacer, blesser ou tuer des personnes sur de larges parties du territoire communal de Nantes.¹⁵⁸ Lors d'un entretien avec Amnesty International, le préfet de Loire-Atlantique a déclaré que ni ces arrêtés ni les instructions données aux forces de l'ordre ne comprenaient une interdiction du matériel de premiers secours et qu'il n'était pas au courant de la saisie de matériel de premiers secours.¹⁵⁹

En vertu du droit international et de ses normes connexes, les représentants des forces de l'ordre ne doivent pas utiliser de mesures préventives intrusives dans le contexte des rassemblements publics. Les individus se rendant à une manifestation ne doivent pas être arrêtés et fouillés, sauf en présence de danger clair et réel de violence imminente.¹⁶⁰ Parfois, les autorités disposent d'informations spécifiques relatives à l'intention de certains manifestants de perpétrer des actes illicites et des violences dans le cadre de rassemblements publics. Dans ce cas, des contrôles d'identité réalisés en amont de manifestations afin d'identifier lesdits manifestants auraient pu entrer dans le cadre du motif légitime, de nécessité et proportionnalité. Cependant, la saisie de matériel de premiers secours apparaît comme une mesure arbitraire qui n'était ni nécessaire ni proportionnée au maintien de l'ordre public.

3.4 RECOURS NON NECESSAIRE ET EXCESSIF À LA FORCE

Alors que les autorités recensent les données relatives aux fonctionnaires blessés dans le cadre de rassemblements publics, il n'existe pas de chiffres relatifs aux manifestants blessés suite à un usage excessif de la force par les responsables de l'application des lois au cours d'opérations de maintien de l'ordre lors de

¹⁵³ *Ib.* 132

¹⁵⁴ Article 78.2.4 du Code de procédure pénale. Rencontre avec des représentants de la préfecture de police de Paris le 22 février 2017.

¹⁵⁵ Entretien avec des secouristes à Nantes, 11 octobre 2016.

¹⁵⁶ Entretien avec Annaliese (le prénom a été modifié), secouriste à Nantes, 11 octobre 2016.

¹⁵⁷ Les arrêtés sont fondés sur les pouvoirs ordinaires des préfets (article L211-3 du code de la sécurité intérieure) et non sur les pouvoirs d'urgence. Les décrets sont consultables sur : <http://www.loire-atlantique.gouv.fr/content/download/20970/150696/file/RAA%20sp%C3%A9cial%20n%C2%B0%2031%20du%2018%20avril%202016.pdf>, <http://www.loire-atlantique.gouv.fr/content/download/21075/151272/file/RAA%20sp%C3%A9cial%20n%C2%B0%2036%20du%2027%20avril%202016.pdf>

¹⁵⁸ Dans le droit français : « armes par destination », article 132-75 du code pénal

¹⁵⁹ Rencontre avec le préfet de Loire-Atlantique, 1^{er} mars 2017.

¹⁶⁰ A/HRC/31/66, § 49 (g), *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* de l'OSCE, § 154.

rassemblements publics. En 2015, l'Assemblée nationale a recommandé que soit mis en place un outil de collecte de ces données, mais, à ce jour, la mise en œuvre de cette recommandation n'a pas avancé.¹⁶¹

Dans le cadre des manifestations contre la Loi Travail, le ministère de l'Intérieur a déclaré que 32 manifestants avaient été blessés à Paris. Cependant, les secouristes estiment que le nombre total de manifestants blessés à Paris uniquement lors de ces manifestations est proche du millier.¹⁶² Le ministère a signalé qu'il ne dispose pas de données concernant l'ensemble du territoire national, et a renvoyé à l'indication que fournit le nombre de plaintes déposées pour usage excessif de la force. Plus précisément, 101 personnes avaient porté plainte pour usage excessif de la force par les représentants des forces de l'ordre (99 policiers et deux gendarmes) lors des manifestations contre la Loi Travail.¹⁶³

Les affaires répertoriées par Amnesty International, dont certaines sont détaillées ci-après, suscitent l'inquiétude en matière d'usage arbitraire et non nécessaire de la force par des représentants des forces de l'ordre. Parmi celles-ci, on trouve notamment l'utilisation de matraques contre des manifestants pacifiques qui ne représentaient pas une menace pour les forces de l'ordre (Laurent, Gildas, Sandrine et Stéphane). Dans d'autres cas, alors que certains manifestants perpétraient des actes de violence, les représentants des forces de l'ordre ont fait usage d'une force excessive contre des manifestants qui n'étaient pas impliqués dans les actes de violence (Jean-François, Paco et Philippe). Les affaires ci-après suscitent des inquiétudes concernant le non-respect par les forces de l'ordre des normes et du droit international relatif aux droits humains en matière d'usage de la force.

Les normes internationales relatives aux droits humains exigent des policiers que leur badge d'identification soit visible afin de faciliter le signalement de violences et que les responsables de l'application des lois doivent rendre des comptes en cas d'usage excessif de la force ou de tout autre comportement illégal. Ces badges doivent être visibles en toutes circonstances et ne pas être recouverts par d'autres parties de leurs vêtements ou par des équipements de protection pendant les opérations de maintien de l'ordre.¹⁶⁴ La législation française exige également des agents de la fonction publique qu'ils arborent un numéro d'identification individuel,¹⁶⁵ y compris lorsqu'ils exercent leurs fonctions en tenue civile. Pourtant, de nombreuses personnes ou organisations de la société civile ayant subi un usage non nécessaire ou excessif de la force ont déclaré à Amnesty International que, souvent, les représentants des forces de l'ordre ne portaient par leur numéro d'identification individuel ou qu'ils ne le portaient pas de manière visible. Selon la directrice de l'IGPN, les fonctionnaires de police portent habituellement leur numéro d'identification individuel. Cependant, elle explique qu'il est possible qu'il soit couvert par les équipements de protection spécifiques portés par les forces de l'ordre durant les manifestations. Elle a allégué que, si le numéro d'identification individuel améliore l'obligation qu'ont les forces de police de rendre des comptes dans certains contextes, notamment lors des contrôles d'identité, il n'est guère utile dans le cadre de rassemblements publics généralement surpeuplés. Elle a ajouté que le fait qu'un agent ne porte pas son numéro d'identification de manière visible ne constitue pas une entrave au travail d'enquête sur des allégations d'usage excessif de la force par des agents responsables du maintien de l'ordre lors de rassemblements publics, avançant que les enquêteurs ont d'autres éléments à leur disposition pour identifier les suspects dans des affaires de cet ordre, tels que des témoignages ou des images filmées sur place.¹⁶⁶

3.4.1 RECOURS ARBITRAIRE ET NON NECESSAIRE À LA FORCE

En vertu du droit international relatif aux droits humains et de ses normes connexes, les représentants des forces de l'ordre doivent, dans la mesure du possible, utiliser des moyens non violents avant de recourir à la force. Ils ne doivent recourir à la force que lorsque ceci est inévitable dans un objectif légitime de maintien de l'ordre, et toujours de manière proportionnée aux dommages qu'ils cherchent à prévenir ; ce qui implique d'évaluer les dommages et les conséquences négatives potentielles découlant de l'usage de la force par rapport aux avantages qu'elle procure.

Amnesty International a recueilli des informations sur des cas dans lesquels l'usage de la force par les autorités ne semble pas avoir été nécessaire, car elle était dirigée contre des manifestants qui étaient

¹⁶¹ http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-eng/r2794.asp#P470_127531, p. 51.

¹⁶² Entretien téléphonique avec un représentant de Street Medics à Paris, 2 mars 2017. Amnesty International n'a pas été en mesure de vérifier les données fournies par le ministère de l'Intérieur ni les estimations fournies par Street Medics quant au nombre de manifestants blessés.

¹⁶³ Communication par courriel avec le ministère de l'Intérieur, 31 janvier 2017.

¹⁶⁴ Amnesty International, *L'usage de la force*. § 3.5.2, p. 84

¹⁶⁵ Article R434-15 du Code de la sécurité intérieure, article 2 de l'arrêté INTC1327617A, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028387708&dateTexte=20170308>

¹⁶⁶ Rencontre avec Marie-France Monéger, directrice de l'IGPN, le 23 février 2017.

pacifiques et ne semblaient pas représenter un trouble pour l'ordre public. Dans certains cas, les représentants des forces de l'ordre ont utilisé la force de manière arbitraire, sans faire de distinction entre les manifestants qui perpétraient des actes de violences et ceux qui n'étaient pas violents.



LAURENT

Le 15 septembre 2016, Laurent, un secrétaire hospitalier affilié au syndicat Solidaires-Sud, a perdu l'usage de son œil droit suite à l'explosion d'une grenade à main de désencerclement tirée par un policier des Corps Républicains de Sécurité (CRS) place de la République à Paris.

Ce jour-là Laurent a participé à la manifestation à Paris contre la Loi Travail. Après avoir rejoint le cortège à Bastille autour de 14 h 30, il a marché avec le bloc du syndicat Santé-Sud jusqu'à place de la République, le point de dispersion des manifestants, qu'il a atteint autour de 16 h 20. Laurent a déclaré à Amnesty International qu'il n'y avait pas d'affrontements entre les manifestants et les forces de l'ordre au moment de son arrivée sur la place. Un petit groupe de manifestants était en train de chanter mais il ne constituait aucunement une menace pour les forces de l'ordre. Cependant, deux cordons de CRS ont tiré à deux reprises des grenades lacrymogènes vers les manifestants positionnés autour de la statue au milieu de la place avant de se déplacer pour gagner du terrain. Au moment où Laurent s'apprêtait à quitter la place de la République, une troisième charge a eu lieu. Il a déclaré à Amnesty International : « Je n'étais pas loin du point où les manifestants pouvaient sortir, je voulais partir car la situation devenait de plus en plus tendue. Je me rappelle avoir vu une nuée de gaz lacrymogène en l'air, puis j'ai entendu une forte explosion proche de moi et j'ai ressenti une douleur atroce. Il était autour de 16 h 53 au moment de l'explosion. Je ne me suis pas rendu compte de ce qui s'était passé. Je me suis accroupi par terre et puis j'ai été pris en charge par les street medics. Mon œil avait été touché et je perdais beaucoup de sang. Ce que je craignais le plus, c'était un hématome cérébral. J'ai demandé aux CRS d'appeler les secours mais ils ont rétorqué que cela n'était pas leur travail. Je me suis mis à gueuler et finalement, après quelques minutes, ils ont appelé les secours. J'ai dû attendre autour de 40 minutes avant que les secours arrivent. »¹⁶⁷

Laurent est amené aux urgences de l'hôpital de l'Hôtel Dieu où il est pris en charge par des médecins qui lui expliquent peu après que son œil avait été éclaté et qu'il allait perdre la vue. Laurent est opéré le soir même et ensuite hospitalisé pendant huit jours. Le 17 septembre, deux enquêteurs de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) lui ont rendu visite à l'hôpital. Laurent a expliqué à Amnesty International que l'IGPN avait terminé son enquête au début du mois de décembre et que son avocat avait pu prendre des notes concernant le rapport final d'enquête, auquel Laurent n'avait encore eu accès lors de son entretien avec Amnesty International. Le rapport identifie le CRS qui a tiré la grenade de désencerclement (GMD). Par ailleurs, ce rapport souligne qu'il n'y avait pas de danger pour le policier au moment du tir, qu'il n'avait reçu aucun ordre et qu'il n'était pas habilité à utiliser ce type d'arme.

L'utilisation d'une grenade à main de désencerclement dans ce contexte semble contraire à la législation française, en vertu de laquelle cette arme ne peut être utilisée qu'après deux sommations et ordres de dispersion et dans le contexte d'une manifestation constituant un trouble de l'ordre public et, plus particulièrement, dans des cas où les représentants des forces de l'ordre sont encerclés ou visés par des groupes violents (voir chapitre 3.2). En outre, il semble que le fonctionnaire de police ne respectait pas les directives françaises relatives à l'emploi des armes, qui précisent que les grenades à main de désencerclement doivent être lancées au ras du sol. Si c'était le cas, cela représenterait un usage abusif de la force ayant entraîné une blessure grave, et à cet effet une enquête impartiale et approfondie doit être menée afin que le fonctionnaire de police responsable soit traduit en justice. Au moment de la publication de ce rapport (mai 2017), Laurent attendait de recevoir une convocation du juge d'instruction, suite à la mise en examen du policier responsable.

Laurent souligne qu'il tient à deux choses particulièrement : « Je souhaite que le policier en question soit condamné car les policiers sont rarement condamnés dans ce genre d'affaires et cela crée un climat d'impunité. Par ailleurs je pense que les grenades de désencerclement devraient être interdites au vu de leur dangerosité. »

En février 2017, plusieurs mois après les faits, Laurent était encore en train de subir des séquelles sur sa santé psychologique : « J'ai vécu un choc post-traumatique, j'ai pris beaucoup de temps à le gérer et à faire en sorte que les émotions ne me submergent plus. J'ai dû passer par le privé et payer de ma poche

¹⁶⁷ Entretien avec Laurent, 24 février 2017.

pour trouver un thérapeute car les délais sont trop longs pour trouver des professionnels qualifiés dans le public. »



SANDRINE

Le 9 avril, Sandrine et son compagnon, Romuald, ont participé à une manifestation organisée par des syndicats à Rennes afin de protester contre la Loi Travail. Après le défilé, ils ont rejoint un groupe de manifestants qui se dirigeait vers le centre-ville. Peu avant 15 h 00, Sandrine est arrivée place des Lices, où des manifestants avaient incendié des cagettes au milieu de la place. Sandrine a expliqué à Amnesty International qu'elle s'était rendu compte que la situation dégénérait mais qu'elle n'avait pas pu partir car toutes les issues étaient bloquées par les forces de police. Elle a déclaré que personne autour d'elle ne commettait d'acte de violence. Elle a décrit l'usage de la force par la police : « J'étais à l'angle de la rue Juillet et de la place des Lices, parmi des centaines de manifestants. Tout d'un coup, les CRS ont chargé les manifestants sans sommation. J'ai été prise dans le mouvement de foule des gens qui essayaient de fuir. Je suis sortie vers une ruelle sur le côté et là, cinq à six CRS venant en sens inverse ont foncé sur les quelques personnes qui étaient avec moi. Un policier devant moi m'a dit "tire-toi de là, connasse" et m'a donné un coup de matraque sur la hanche. Les autres policiers tapaient aussi sur les autres personnes, sans discernement. Il y avait beaucoup de gaz lacrymogène, je ne voyais plus rien. Nous étions tous pris en étau, toutes les rues et ruelles étaient bouchées par les CRS. Alors je trouve incroyable de soi-disant vouloir disperser les gens sans leur laisser d'issue. »¹⁶⁸

Le recours de la force dans ce contexte, et notamment l'usage de matraques sur des manifestants pacifiques, semble incompatible avec les principes de nécessité et de proportionnalité exigés par la législation française et par les normes sur l'usage de la force par les représentants des forces de l'ordre (voir chapitres 3.1 et 3.2).

Ce jour-là, Sandrine a porté plainte au commissariat pour les blessures qu'elle a reçues. Elle avait notamment une grosse ecchymose sur la cuisse. Elle a également envoyé une lettre ouverte au préfet condamnant l'usage excessif de la force par la police.¹⁶⁹ Elle a déclaré à Amnesty International qu'elle avait été indignée par les déclarations des autorités aux médias selon lesquelles de « jeunes manifestants violents » étaient entièrement responsables des affrontements.¹⁷⁰ Elle a déclaré à Amnesty International : « Je manifeste depuis mon jeune âge et je n'ai jamais vu une telle agressivité des forces de police. Je suis une femme de 50 ans, cadre dans le secteur privé et pacifique, et je veux démentir les autorités qui disent que la police ne s'en est pris qu'aux casseurs lors des manifestations du printemps 2016. »

Le 22 juillet, Sandrine a reçu un courrier de la police l'informant que son affaire avait été classée sans suite.



STÉPHANE

Stéphane, un membre du syndicat SUD-PTT à Rennes, a signalé que la police avait fait usage d'une force non nécessaire contre lui et d'autres manifestants le 31 mai 2016.

Ce jour-là, il a participé à la manifestation contre la Loi Travail. À environ 12 h 00, il a rejoint d'autres manifestants dans le centre-ville (place de Bretagne). Le cortège devait s'élancer à 12 h 30. Peu de temps après, la police a bloqué l'accès à la rue Gambetta afin que les manifestants ne puissent pas atteindre le centre historique de la ville (voir chapitre 1.4.3). Stéphane a expliqué à Amnesty International qu'une cinquantaine de manifestants, dont lui, était entrée dans un bâtiment public pratiquement vide.

Selon Stéphane, environ une quinzaine de policiers (de la Brigade Anti-Criminalité et du Corps Départemental d'Intervention) a suivi les manifestants à l'intérieur et a rapidement commencé à les frapper avec des matraques, alors même que les manifestants étaient pacifiques et non armés. Il a expliqué : « Plusieurs manifestants se sont fait matraquer, je suis donc monté à l'étage avec d'autres

¹⁶⁸ Entretien avec Sandrine et Romuald, 9 novembre 2016.

¹⁶⁹ Lettre disponible à l'adresse : <https://blogs.mediapart.fr/rene-doudard/blog/130416/sandrine-lucain-lettre-ouverte-monsieur-patrick-strzoda-prefet-d-ille-et-vilaine>

¹⁷⁰ <http://www.leparisien.fr/rennes-35000/manifestation-contre-la-loi-travail-a-rennes-8-interpellations-le-prefet-denonce-des-casseurs-09-04-2016-5701809.php>

manifestants pour éviter les agressions physiques. Un membre de la BAC et un autre du CDI sont montés à l'étage. On a tous levé les mains, on n'avait aucune arme, on était tout à fait pacifiques. Moi j'étais identifié comme syndicaliste car je portais un badge de Solidaires. On s'est dirigés vers l'escalier pour descendre. Au moment où je commence à descendre les escaliers, je me prends deux coups de matraque dans le dos. C'est le responsable du Corps Départemental d'Intervention qui m'a frappé. »¹⁷¹

Certains artistes qui se trouvaient dans le bâtiment au moment des faits ont déclaré aux médias que la police avait eu recours à la force contre des manifestants pacifiques.¹⁷² Dans une vidéo disponible sur internet qui a été filmée depuis l'extérieur du bâtiment, un homme montre des ecchymoses qu'il a sur le corps et qu'il déclare avoir été causées par le passage à tabac qu'il a subi à l'intérieur. Alors que les manifestants sortaient pacifiquement du bâtiment, certains avec les mains en l'air, à la vue de la presse et du public rassemblés hors du bâtiment, un agent de police a frappé l'un d'eux avec une matraque quand il passait la porte, un usage de la force totalement non nécessaire et gratuit.¹⁷³

Le 6 juin, le médecin généraliste de Stéphane a rédigé un certificat médical, auquel Amnesty International a eu accès, décrivant les ecchymoses qu'il avait subies (ecchymose vieillie au niveau de l'omoplate droite de 10-12 cm). Le 7 juin, Stéphane a écrit au parquet de Rennes pour signaler l'usage arbitraire de la force dont il dit avoir été victime. Le 24 juin, il a été interrogé par l'IGPN de Rennes chargé de l'enquête. Il a reconnu l'agent de police qui l'avait frappé sur deux vidéos que l'enquêteur lui a montrées. Le 21 décembre 2016, le parquet de Rennes a informé Stéphane que l'enquête sur son cas avait été classée sans suite, soulignant que le fonctionnaire de police avait nié avoir eu recours à la force à l'encontre de Stéphane, et qu'aucun des éléments rassemblés au cours de l'enquête ne prouvait le contraire.



GILDAS

Gildas, un professeur d'université d'une cinquantaine d'années vivant à Nantes, a déclaré à Amnesty International qu'il avait été blessé à deux reprises par la police, qui lui aurait tiré une grenade à main de désencerclement et un projectile à impact cinétique dessus.

Le 5 avril, Gildas se trouvait place de Bretagne avec un collègue. Une douzaine de manifestants était en train de piller un magasin GO Sport, un marchand d'équipement sportif, situé sur la place. À environ 18 h 30, avant l'arrivée de la police sur les lieux pour gérer les pilleurs, Gildas et son collègue ont décidé de quitter la place. En arrivant au carrefour entre la rue du Chapeau Rouge et la rue Molière, ils ont vu un cordon de police d'environ dix agents de la BAC. Ils ont alors tourné à gauche, sur la rue Boileau, laissant le cordon derrière eux. Selon Gildas, ils ne ressemblaient pas aux manifestants qui étaient en train de piller le magasin, en particulier car ils étaient bien plus âgés. Ils marchaient tranquillement sans représenter une quelconque menace pour la police.

Après avoir parcouru quelques mètres, un projectile tiré de derrière eux a explosé devant Gildas et son collègue, à moins de deux mètres de leurs yeux. Ils ont été touchés par plusieurs éclats, laissant une ecchymose sur le front de Gildas et plusieurs ecchymoses sur le corps de son collègue. Chez lui, l'épouse de Gildas a trouvé un petit morceau de papier dans ses cheveux. Gildas a déclaré qu'il était rouge et blanc et, après quelques recherches sur Internet, il l'a identifié comme étant l'étiquette de la grenade à main de désencerclement DMP (dispositif manuel de protection) SAE 403. L'utilisation d'une grenade à main de désencerclement dans ce contexte semble en contradiction avec la législation française, en vertu de laquelle les représentants des forces de l'ordre ne peuvent utiliser ces armes que lorsqu'une manifestation constitue un trouble de l'ordre public, après deux sommations, et dans des cas où les représentants des forces de l'ordre sont encerclés ou visés par des groupes violents (voir chapitre 3.2).

Le 9 avril, Gildas a participé à Nantes à une autre manifestation organisée par les syndicats contre la Loi Travail. À environ 16 h 30, il a été témoin, avec une collègue, d'affrontements entre la police et les manifestants. Un cordon de police de vingt à vingt-cinq agents a été déployé au carrefour de l'allée Turenne et de la rue du Guesclin. Vingt à trente manifestants jetaient des bouteilles et des pavés. La police a riposté en tirant des projectiles à impact cinétique (balles de caoutchouc) et des grenades à main

¹⁷¹ Entretien avec Stéphane, 10 novembre 2016.

¹⁷² <http://www.lesinrocks.com/2016/06/01/actualite/a-rennes-des-artistes-t%C3%A9moignent-de-brutalit%C3%A9s-polici%C3%A8res-11833608/>

¹⁷³ <https://taranis.news/2016/05/rennes-la-bataille-pour-le-centre-ville-part-11/>

de désencerclement. À un moment, Gildas a décidé de s'éloigner davantage. Il a déclaré à Amnesty International :

« À ce moment-là, on se rend compte qu'une équipe de la BAC arrive pour soutenir ses collègues harcelés par les manifestants. Ils se positionnent à droite de l'amphithéâtre situé au nord du bâtiment de médecine. C'est à ce moment-là que je suis touché par un projectile [balle de caoutchouc] à la cuisse gauche. Avant de quitter promptement les lieux sous la douleur et dans la confusion induite, j'ai néanmoins pu apercevoir le projectile qui m'a atteint rebondir sur le côté extérieur gauche de ma cuisse et terminer sa course au sol (projectile cylindrique au sommet arrondi et de couleur noire). Il s'agit donc sans ambiguïté aucune d'une munition tirée par un lanceur de balle de défense de type LBD 40. Certes, la distance de tir d'environ 40 mètres (mesurée à partir de Google earth) a contribué à faire que la blessure dont j'ai été victime ait été au bout du compte de faible gravité. Elle n'a pas excédé un hématome douloureux dans la profondeur du muscle qui s'est résorbé en un peu plus de deux semaines. Pour autant, il n'en va pas moins que je n'étais pas dans un cortège de manifestants menaçants, que je me tenais immobile en compagnie d'une collègue à un endroit très dégagé et que je n'étais en rien impliqué dans les violences contre les forces de l'ordre qui avaient cours à ce moment. »¹⁷⁴

Afin de respecter les normes et le droit international, les représentants des forces de l'ordre ne doivent tirer des projectiles à impact cinétique que pour arrêter des individus perpétrant des actes de violence contre autrui et dans des situations où il est possible de les cibler spécifiquement. Conformément aux directives relatives à l'emploi des armes, avant de tirer, les représentants des forces de l'ordre doivent s'assurer que seule la personne visée sera touchée par un projectile à impact cinétique, et personne d'autre (voir chapitres 3.1 et 3.2).

Le 19 juin Gildas a déposé une plainte auprès du parquet de Nantes. Le 16 septembre 2016, l'IGPN, chargée de l'enquête, a reçu la déposition de Gildas. À cette occasion, les autorités lui ont indiqué qu'elles avaient trouvé les enregistrements des conversations radio entre l'équipe de police qui lui avait apparemment tiré la grenade dessus le 5 avril et sa hiérarchie. La police a déclaré que les manifestants les attaquaient avec des pavés et des pierres et que c'est la raison pour laquelle ils avaient dû tirer la grenade. Le fonctionnaire de police qui a reçu la plainte de Gildas lui a indiqué qu'un hélicoptère avait pris des images de la manifestation du 9 avril. Il avait cependant déjà quitté la zone où la balle de caoutchouc aurait été tirée. Au moment de la publication de ce rapport (mai 2017), Gildas n'avait pas reçu davantage d'informations concernant l'enquête.

3.4.2 RECOURS EXCESSIF À LA FORCE

Dans les affaires suivantes, le recours à la force peut avoir été légitime dans certaines occasions, notamment pour disperser des rassemblements au cours desquels les forces de l'ordre étaient la cible des violences de certains manifestants. Toutefois, Amnesty International s'inquiète du fait que le niveau de force utilisé, y compris lors des arrestations, est allé au-delà de ce qui était nécessaire et proportionné, et que le recours à la force a entraîné des dommages supérieurs aux bénéfices de son utilisation.



JEAN-FRANÇOIS MARTIN

Le 28 avril 2016, Jean-François, un étudiant de vingt ans en géographie à l'Université Rennes II, a participé à une manifestation organisée à Rennes contre la Loi Travail. À la fin de la manifestation officielle, il a rejoint un groupe de manifestants qui se dirigeaient vers le centre historique de la ville.

Les manifestants sont arrivés place de la République à environ 13 h 30. Ils ne pouvaient pas aller plus loin car les forces de police bloquaient toutes les voies d'accès au centre-ville. Il s'en est suivi des affrontements entre la police et les manifestants. Jean-François quittait le carrefour où il se trouvait, entre le quai Chateaubriand et la rue Jean Jaurès, lorsque la police a commencé à charger les manifestants et a traversé le pont qui relie le quai Chateaubriand au quai Émile Zola. Il a déclaré à Amnesty International :

« Une fois de l'autre côté du pont j'ai vu une charge de CRS vers des gens qui étaient sur le pont. Il y avait un peloton de CRS de l'autre côté, à 30 ou 40 mètres. Moi j'étais debout et derrière un banc. Je n'ai

¹⁷⁴ Entretien avec Gildas, 12 décembre 2016.

pas vu qu'ils pointaient l'arme contre moi. Quand j'ai été touché j'ai compris que c'était un tir de LBD, j'ai perdu beaucoup de sang, les street medics m'ont pris en charge. J'ai été amené aux urgences où j'ai subi deux opérations, la première de cinq heures et puis une autre plus courte après quelques jours. Je suis resté cinq jours à l'hôpital. »¹⁷⁵

Jean-François a perdu l'usage de son œil gauche. Il a déclaré à Amnesty International que le médecin légiste avait certifié que la blessure avait été causée par une balle de caoutchouc tirée par un lanceur LBD40. Le parquet a ouvert une enquête peu après, que l'IGPN doit poursuivre. Jean-François a déclaré à Amnesty International :

« J'ai beaucoup de colère. Avant je faisais assez de confiance à la police. Il y a des policiers qui ont pris des coups et cela n'était pas normal. Mais c'était pour moi inconcevable que cela puisse arriver, qu'on me tire dessus. Depuis 2007, on est 29 personnes à avoir perdu un œil à cause des violences policières, 28 à cause d'un tir de Flash-Ball ou LBD, si je ne me trompe pas. Ça m'intéresse peu l'incarcération de la personne qui a tiré. Je veux la reconnaissance de l'erreur de la part de l'État. »

Dans une lettre ouverte, le préfet d'Ille-et-Vilaine a tenté de justifier les opérations de maintien de l'ordre lors de la manifestation du 28 avril. Il a déclaré que l'usage de la force était nécessaire pour contrer les violents manifestants qui essayaient d'atteindre le centre historique de la ville.¹⁷⁶ Cependant, les représentants des forces de l'ordre ont utilisé des projectiles à impact cinétique contre une personne qui, visiblement, ne perpétrait aucun acte violent et ne menaçait personne. En outre, le projectile a atteint Jean-François à la tête, ce qui indique que l'arme n'était pas pointée vers le bas du corps, tel qu'exigé par les directives nationales relatives à l'emploi des armes (voir chapitre 3.2), et que le fonctionnaire n'a donc pas tenu compte des dommages éventuels liés à l'utilisation de cette arme.



PACO

Le 17 mai, Paco, un élève de 16 ans, a participé à une manifestation organisée à Paris contre la Loi Travail. Avec cinq amis, il s'est rendu place Denfert-Rochereau (14^e arrondissement), où la manifestation s'est achevée à environ 16 h 30. Il a déclaré à Amnesty International que la situation était très tendue à cet endroit-là. Certains manifestants affrontaient les forces de l'ordre, la station de métro avait été fermée et l'air était saturé de gaz lacrymogènes.

À un certain moment, Paco a perdu ses amis de vue et il est resté seul sur le trottoir devant le magasin de fleurs Monceau Fleurs. C'est là que la police l'a arrêté. Paco a déclaré à Amnesty International qu'un groupe de quatre policiers de la Brigade Anti-Criminalité avait eu recours à une force excessive à son encontre lors de son arrestation, alors qu'il n'offrait aucune résistance. Il a reçu des coups de pied et au moins trois coups de matraque.

Amnesty International a visionné une vidéo filmée par deux cinéastes (voir chapitre 3.5) qui montre quatre personnes habillées en civil en train de frapper Paco à plusieurs reprises et de le rouer de coups de pied devant le magasin de fleurs. Les deux cinéastes ont indiqué à Amnesty International que Paco se tenait sur le trottoir et qu'il n'avait pas commis d'actes de violence.¹⁷⁷ Pourtant, la police l'a arrêté au motif qu'il aurait jeté des projectiles et caché son visage pendant la manifestation. Paco a déclaré à Amnesty International que les policiers étaient très menaçants quand ils l'ont emmené au commissariat du 14^e arrondissement : « Ils m'ont dit qu'ils avaient trouvé un projectile dans ma poche, que j'allais prendre six mois de prison et que je n'allais pas pouvoir passer mon bac. »¹⁷⁸

Paco a passé 48 heures en garde à vue. Le certificat médico-légal auquel Amnesty International a eu accès décrit les nombreuses ecchymoses qu'il a reçues. On lui a prescrit une incapacité totale de travail d'une durée de six jours. Les policiers qui l'ont arrêté ont affirmé qu'ils avaient vu un projectile tomber de la poche de Paco sur le trottoir et qu'il était déjà blessé au moment de son arrestation.

Paco a été accusé d'avoir perpétré des violences contre des policiers et d'avoir masqué son visage alors qu'il participait à une manifestation.

Le 23 mai, Lili, la mère de Paco, et Paco ont déposé une plainte auprès de l'antenne parisienne de l'IGPN relative au traitement de Paco par la police. Lili a déclaré à Amnesty International qu'elle avait dû

¹⁷⁵ Entretien avec Jean-François Martin, 7 novembre 2016.

¹⁷⁶ <http://www.ouest-france.fr/bretagne/rennes-35000/manifs-rennes-le-prefet-repond-au-president-de-lunef-4198048>

¹⁷⁷ Entretien avec Joël et Nathalie, 13 novembre 2016.

¹⁷⁸ Entretien avec Paco et sa mère, Lili, 15 décembre 2016.

insister plusieurs fois avant de pouvoir déposer la plainte. Elle a fourni à l'IGPN la vidéo tournée par les deux cinéastes ayant assisté à l'arrestation de Paco.

Au moment de la publication de ce rapport (mai 2017), Paco attendait de recevoir des informations sur la date de son procès et n'avait pas reçu davantage d'informations concernant la plainte qu'il avait déposée contre la police.



PHILIPPE

Le 31 mars, Philippe, un infirmier de 63 ans, a participé à la manifestation contre la Loi Travail à Rennes. Il a été arrêté à environ 14 h 00. Il a déclaré à Amnesty International :

« On était bloqués par un cordon de police qui nous empêchait de rentrer au centre-ville. Pour ma part, je n'ai rien vu venir parce que j'avais une banderole qui obstruait ma vue et le brouillard des lacrymos était très dense. En un instant, j'ai entendu des cris et comme d'autres manifestants j'ai tenté de reculer mais je suis tombé à terre. Plusieurs coups m'ont été portés à la tête puis au corps, membres inférieurs et supérieurs. J'ai entendu un policier crier "C'est bon, je l'ai", puis j'ai été menotté et j'ai entendu dire "ça en fait trois". »¹⁷⁹

Philippe a reçu plusieurs blessures, notamment des ecchymoses sur différentes parties du corps. Un agent de police a déclaré que Philippe avait lancé plusieurs projectiles en direction des représentants des forces de l'ordre. Philippe a passé 48 heures en garde à vue et a ensuite été accusé de participation à un attroupement et de violences contre un fonctionnaire de l'État.

Le 4 avril, Philippe a déposé une plainte pour violences policières auprès de l'IGPN de Rennes. La veille, son médecin lui avait prescrit une incapacité totale de travail de quatre jours. Philippe a fourni aux enquêteurs une vidéo accessible au public, tournée par un résident, qui donne une vue aérienne de la rue où Philippe dit avoir été battu. La vidéo montrait trois policiers en train de charger et de frapper une personne qui n'avait pas commis d'acte de violence. Philippe n'était pas reconnaissable sur la vidéo. Cependant, Michel F, un témoin qui se trouvait avec lui peu de temps avant son arrestation par la police, a décrit le drapeau du syndicat que Philippe tenait et qui est visible sur la vidéo.¹⁸⁰

Le 2 avril, un juge des libertés et de la détention a ordonné un régime de contrôle à l'encontre de Philippe pendant qu'il était en instance de jugement. Il lui était interdit d'assister à des rassemblements publics, de pénétrer dans le centre-ville et il devait se présenter à un poste de police deux fois par semaine.

Le 23 avril, le tribunal de grande instance de Rennes a déclaré Philippe coupable et l'a condamné à une peine de six mois d'emprisonnement avec sursis. Le tribunal a argué qu'il ne pouvait pas établir si c'était Philippe que l'on voyait sur la vidéo. Au moment de la publication de ce rapport (mai 2017), Philippe n'avait pas reçu d'informations de suivi concernant sa plainte.

3.5 LES JOURNALISTES PRIS POUR CIBLES LORS DES MANIFESTATIONS

Le droit de chercher, recevoir et communiquer des informations est un élément fondamental du droit à la liberté d'expression.¹⁸¹ Toutes les personnes qui couvrent ou enregistrent des rassemblements publics, y compris les journalistes, les autres professionnels des médias et les observateurs indépendants, exercent leur droit à la liberté d'expression et jouent un rôle fondamental dans la véritable concrétisation de tous les aspects de la liberté d'expression. Les journalistes jouent également un rôle essentiel en étant les garants de la mise à disposition d'informations indépendantes sur les affaires publiques, y compris les manifestations et les opérations de maintien de l'ordre qui s'y rapportent. Les autorités publiques doivent donc, en ce sens, interdire toute ingérence dans le recueil, l'enregistrement et la diffusion de ces informations. Elles doivent

¹⁷⁹ Entretien avec Philippe, 8 novembre 2016

¹⁸⁰ Vidéo disponible à l'adresse : <https://www.youtube.com/watch?v=9lhaHH64sys>

¹⁸¹ Voir l'article 19 du PIDCP et l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

notamment interdire la confiscation, la saisie et/ou la destruction de notes et d'équipements d'enregistrement audio ou visuels de manière arbitraire.¹⁸²

Amnesty International est préoccupée par les informations selon lesquelles des journalistes, photographes et autres professionnels des médias couvrant des manifestations ont été soumis à l'usage arbitraire de la force par la police. Plusieurs syndicats ont condamné le fait que des journalistes et des professionnels des médias soient pris pour cibles, notamment après que certains d'entre eux ont été soumis à l'usage arbitraire de la force le 2 juin à Rennes.¹⁸³ Le 6 juin, le ministre de l'Intérieur a rencontré des représentants syndicaux et le Club de la Presse de Rennes et Bretagne, une association de journalistes établie à Rennes. Le ministre a déclaré que la protection de l'ordre public était une tâche ardue pour la police, notamment dans le cadre des manifestations pendant lesquelles certains manifestants perpétraient des actes de violence. Il a également insisté sur le fait que des affaires de recours présumé à une force excessive par la police feraient l'objet d'enquêtes.¹⁸⁴

Le 9 juin, le ministre de l'Intérieur a envoyé un courrier aux préfets leur rappelant que l'usage de la force par la police lors des opérations de maintien de l'ordre dans les manifestations doit toujours être proportionné et que les journalistes doivent pouvoir remplir leurs obligations professionnelles.¹⁸⁵



JOËL ET NATHALIE

Le 17 mai, Joël et Nathalie, deux cinéastes indépendants, ont participé à une manifestation à Paris contre la Loi Travail. Ils ont filmé la manifestation dans le but de produire un documentaire. Ils sont arrivés place Denfert-Rochereau peu avant 16 h 30, alors qu'il y avait des affrontements entre la police et les manifestants. À environ 16 h 30, Joël filmait la violente arrestation de Paco (voir chapitre 3.4.2). Deux vidéos tournées par Joël et Nathalie montraient un policier qui se tenait à dix ou quinze mètres de Joël en train de tirer une grenade dans sa direction.¹⁸⁶ Joël a déclaré à Amnesty International que la grenade l'avait atteint à l'intérieur de la cuisse et que la police avait tiré au moins deux grenades supplémentaires dans sa direction, mais qu'il avait réussi à les éviter.

Joël et Nathalie ont déclaré à Amnesty International qu'il n'y avait pas de manifestants violents près de Joël et que la police ne faisait pas l'objet de menace spécifique de la part des manifestants ayant justifié le tir de la grenade. Joël a indiqué :

« Je n'ai pas d'autres explications que d'avoir été visé volontairement car je filmais l'interpellation violente d'un manifestant. Il n'y avait pas d'autres manifestants autour de moi, ils étaient à au moins 20-30 mètres à l'arrière et ils étaient en train de se disperser. »¹⁸⁷

Le 23 mai, Joël a déposé une plainte auprès de l'antenne parisienne de l'IGPN. Il a expliqué à Amnesty International que les autorités de police n'ont pas voulu accepter sa plainte et que son avocat avait dû leur parler deux fois avant qu'elles l'enregistrent finalement.

Le 24 mai, l'unité médico-judiciaire de l'hôpital de l'Hôtel Dieu a expliqué à Joël qu'il avait été blessé par une grenade lacrymogène qui avait rebondi sur le sol avant de frapper sa cuisse. On lui a prescrit une incapacité totale de travail de cinq jours. Au moment de la publication de ce rapport (mai 2017), Joël a informé Amnesty International qu'un témoin avait été convoqué par l'IGPN et qu'il n'avait pas reçu davantage d'informations relatives à l'enquête le concernant.



VINCENT

Le 2 juin, Vincent, un photographe indépendant, a été victime à Rennes d'un recours non nécessaire et arbitraire à la force par la police. Ce jour-là, il a participé à un rassemblement public contre la Loi Travail

¹⁸² Voir A/HRC/31/66, § 68-71 et les *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* de l'OSCE, § 206-210.

¹⁸³ Entretien avec un représentant du Club de la Presse de Rennes et Bretagne, 8 novembre 2016.

¹⁸⁴ <http://www.snj.fr/article/violences-polici%C3%A8res-les-syndicats-de-journalistes-re%C3%A7us-par-le-ministre-de-l%E2%80%99int%C3%A9rieur-1214459478>

¹⁸⁵ <https://www.franceinter.fr/justice/manifestations-quand-bernard-cazeneuve-recadre-les-forces-de-l-ordre>

¹⁸⁶ Les vidéos sont disponibles sur <https://vimeo.com/168161554>

¹⁸⁷ Entretien avec Joël et Nathalie, 13 novembre 2016.

avec d'autres journalistes, dont Linda et Emmanuel. Ils étaient clairement identifiables comme journalistes puisqu'ils portaient des brassards de presse et des casques.

Après le défilé, environ 300 manifestants se sont rendus sur la rocade (le périphérique de Rennes) pour ralentir le trafic. Vincent, Linda et Emmanuel ont suivi les manifestations et sont arrivés allée Montbarrot, près de l'entrée du périphérique, à environ 15 h 00. Ils ont expliqué à Amnesty International que, soudain, quatre ou cinq camions de la Compagnie Départementale d'Intervention sont arrivés par derrière à grande vitesse, ils ont vaporisé des gaz lacrymogènes sur certains manifestants depuis les fenêtres puis se sont garés en diagonale dans la rue, afin que les manifestants ne puissent pas atteindre l'entrée du périphérique.¹⁸⁸ Vincent a déclaré à Amnesty International : « Les policiers sont descendus des camions et ils ont commencé à frapper tout le monde avec des coups de matraque. Un policier qui était derrière moi m'a dépassé, s'est mis devant moi et m'a donné un coup de matraque sur mon casque. Je suis tombé par terre. » Emmanuel a indiqué à Amnesty International qu'au moins deux agents des forces de l'ordre l'avaient frappé trois fois avec des matraques.

Vincent, Emmanuel et un autre photographe ont déposé une plainte directement auprès de l'IGPN à propos de ce qui semblait représenter un usage non nécessaire de la force par la police.

Deux autres manifestants ont déclaré à Amnesty International que, ce jour-là, la police avait eu recours à une force non nécessaire contre des manifestants pacifiques. Vincent a déclaré : « J'ai vu des camions de la Compagnie d'Intervention Départementale qui se dirigeaient vers la rocade, ils allaient à une vitesse incroyable, j'ai vu des matraques qui dépassaient des fenêtres et des manifestants ont été gazés avec des gazeuses à spray par les policiers depuis leurs voitures. »¹⁸⁹ Didier a déclaré à Amnesty International : « J'ai vu quatre ou cinq camions arriver à grande vitesse. Les gens défilaient pacifiquement. Depuis les camions, la police aspergeait les manifestants avec des gaz lacrymogènes et les frappait avec des matraques. Alors, la police est sortie des véhicules et a commencé à frapper tout le monde avec des matraques. J'ai vu au moins trois blessés. J'ai témoigné devant l'IGPN suite à la plainte déposée par une fille qui avait été blessée par des coups de matraque. »¹⁹⁰

Lors d'une rencontre avec Amnesty International, des représentants de la préfecture d'Ille-et-Vilaine ont essayé de justifier l'opération de police en insistant sur le fait que les organisateurs n'avaient pas déclaré la manifestation de la rocade aux autorités et qu'ils étaient sur le point de commettre des infractions, notamment la perturbation de la circulation, qui représentaient une menace pour la sûreté publique.

Cependant, les représentants des forces de l'ordre ont eu recours à la force sans avoir tenté dans un premier temps d'atteindre leur but, c'est-à-dire, d'empêcher l'accès de manifestants pacifiques au périphérique par d'autres moyens, comme le prévoient le droit international et ses normes connexes. Il n'a pas été démontré que l'usage de la force, qui a été employé aussi bien sur des manifestants pacifiques que sur des journalistes, était nécessaire.

Le 21 décembre, le procureur de Rennes a informé Vincent que l'enquête relative à l'allégation de recours non nécessaire à la force par la police contre lui avait été classée sans suite. Le procureur a précisé que l'usage de la force était nécessaire pour empêcher les manifestants d'atteindre la rocade. Le 23 mars, le parquet de Rennes a informé Emmanuel que l'enquête avait identifié un fonctionnaire de police qui l'avait frappé avec une matraque. Ce dernier a déclaré qu'il ne s'était pas rendu compte qu'Emmanuel était journaliste et que le recours à la force s'était avéré nécessaire. Le parquet a classé cette affaire sans suite.



MARIANA

Le 5 juillet, Mariana, une cinéaste indépendante, a été empêchée de filmer le confinement par la police de manifestants pacifiques sur le pont de la Concorde (voir chapitre 3.3.1). Elle a déclaré à Amnesty International qu'elle était arrivée aux alentours de 16 h 00 avec deux autres collègues. À ce moment-là, une cinquantaine de manifestants étaient confinés sur le pont par un cordon de policiers. Elle a commencé à filmer et, après un moment, les policiers lui ont demandé de présenter sa carte de presse. Elle a déclaré à Amnesty International :

¹⁸⁸ Entretien avec Vincent, Emmanuel et Linda, 11 novembre 2016.

¹⁸⁹ <http://www.itele.fr/justice/video/a-rennes-manifestants-et-journalistes-victimes-de-violences-policiers-166750>

¹⁹⁰ Entretien avec Didier, 9 décembre 2016.

« Je leur ai dit que j'étais cinéaste et que je n'avais pas ma carte de presse. Ils m'ont dit qu'un arrêté préfectoral interdisait de filmer. À un certain moment, un groupe de quatre ou cinq CRS s'est dirigé vers moi et j'entends dire "celle-là, on l'arrête". Un manifestant, Valentin, leur a dit d'arrêter. Ils nous ont amenés, mes deux assistants et moi, vers un camion. Je me suis rendu compte alors que les CRS avaient plaqué Valentin au sol ; j'ai essayé de filmer mais ils m'en ont empêchée. Ils nous ont confisqué notre matériel et puis nous ont fait attendre sur le pont. Ils nous ont dit qu'on était violents et qu'on allait être poursuivis. On nous a amenés au commissariat du 15^e arrondissement. On nous a laissé partir assez vite sans conséquence. Le commandant de police s'est rendu compte que cela n'avait pas de sens et qu'on pouvait filmer. »¹⁹¹

À environ 18 h 30, Mariana est retournée sur le pont et a remarqué que la police confinait toujours les manifestants. Elle a déclaré à Amnesty International qu'elle avait assisté à plusieurs arrestations violentes de manifestants alors qu'ils n'opposaient aucune résistance. Le 8 novembre, elle a déposé une plainte auprès de l'antenne parisienne de l'IGPN pour l'avoir empêchée de remplir ses obligations professionnelles. Au moment de la publication de ce rapport (mai 2017), l'IGPN avait convoqué deux témoins membres de l'équipe de Mariana ce jour-là. Mariana n'avait pas reçu davantage d'informations relatives à une quelconque enquête suite à son dépôt de plainte.



FRED

Le 5 juillet, Fred, un cinéaste indépendant, était en train de filmer le confinement de manifestants sur le pont de la Concorde (voir chapitre 3.3.1). Il a déclaré à Amnesty International qu'il avait été arrêté sans motif apparent :

« Les policiers avaient remarqué que je filmais sur le parapet du pont et m'ont demandé d'arrêter plusieurs fois. Puis, vers 21 heures, j'ai arrêté de filmer. Quand finalement les manifestants peuvent partir, on m'arrête, je reçois des coups de matraque à la nuque. Un policier a dit que je lui ai craché dessus et un autre commandant a dit que je lui avais craché dessus et que je l'avais menacé de mort. »¹⁹²

Il a été accusé de rébellion, d'insulte et de menace à l'encontre d'un fonctionnaire de l'État, ainsi que de violence contre un fonctionnaire de l'État (crachat). Le 7 février, cinq témoins ont déclaré au tribunal que Fred n'avait ni insulté ni craché sur les policiers. Une vidéo tournée par Mariana Otero (voir ci-dessus) ne montrait aucune action violente perpétrée par Fred lors de son interpellation par la police.¹⁹³ Malgré cela, le 7 mars, le tribunal de grande instance de Paris l'a condamné à une peine statutaire de six mois d'emprisonnement.¹⁹⁴

3.6 L'IMPACT DES TACTIQUES ET DES STRATEGIES DE MAINTIEN DE L'ORDRE

Les procédures spéciales des Nations Unies, notamment le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté d'association et de réunion pacifique, ont insisté sur le fait que les opérations de maintien de l'ordre lors des rassemblements publics devraient reposer sur le principe de désamorçage, qui nécessite une communication, des négociations et des engagements entre les représentants des forces de l'ordre et les manifestants.¹⁹⁵

Certaines des tactiques et des stratégies mises en œuvre dans le contexte des manifestations contre la Loi Travail ont avivé les tensions plutôt que de les faire redescendre. Les représentants des forces de l'ordre ont souvent choisi le confinement de manifestants pacifiques de manière injustifiée et sans leur donner d'information ou d'explication. En outre, les représentants des forces de l'ordre ont eu recours à une force non nécessaire ou excessive. De nombreux manifestants pacifiques ont subi les effets des grenades

¹⁹¹ Entretien avec Mariana, 16 décembre 2016.

¹⁹² Entretien avec Fred, 15 décembre 2016.

¹⁹³ Un employé d'Amnesty International a assisté à l'audience du procès.

¹⁹⁴ Au moment de la publication de ce rapport (mai 2017), Amnesty International n'avait pas eu accès au jugement écrit. L'avocat de Fred a déclaré qu'il ferait appel de cette décision.

¹⁹⁵ A/HRC/31/66, § 67.

lacrymogènes ou ont été pris dans des charges violentes de police alors qu'ils défilaient. Selon certains manifestants et des organisations de la société civile, cela a attisé les tensions et les ressentiments. Jean-François, qui a perdu un œil après avoir été frappé par une balle de caoutchouc (voir chapitre 3.4.2), a déclaré à Amnesty International : « Les manifestants en tête du cortège n'étaient pas très virulents au début, mais ils se radicalisaient au fur et à mesure que le dispositif policier devenait plus violent. Il y a eu des policiers qui ont pris des coups, et cela est pour moi intolérable, mais les actions du dispositif policier deviennent de plus en plus inquiétantes, comme par exemple dans les cas où des gens se font tabasser à terre pour rien. »¹⁹⁶

De plus, de nombreux manifestants et organisations de la société civile ayant parlé avec Amnesty International ont indiqué que l'usage excessif de la force par la police avait un impact négatif sur le droit à la liberté de réunion pacifique. En effet, de nombreux manifestants ont décidé de s'abstenir de participer à des manifestations contre la Loi Travail car ils avaient été victimes ou témoins des conséquences de l'usage excessif de la force.¹⁹⁷ Sabrina, une manifestante blessée par une grenade lacrymogène ayant explosé sur son épaule lors d'un rassemblement spontané place des Fossés à Rennes, a expliqué l'effet dissuasif de cet événement sur son droit à la liberté de réunion pacifique :

« La violence policière que j'ai vécue a changé ma vision sur beaucoup de choses, j'ai pris mes distances avec les manifestations alors que j'y suis allée souvent ces quatre dernières années. J'ai restreint ma liberté moi-même et je ne suis plus allée aux manifestations pour au moins un mois après les événements. Pour moi, c'était comme un moment de deuil car je ne m'imaginai pas que cela puisse arriver. Ce jour-là, je me suis dit qu'ils étaient capables de tout faire et que nous, les manifestants, on pouvait risquer nos vies. Après un mois, des amis m'ont convaincue de repartir en manifestation, mais c'était comme si j'avais un an et demi, j'avais peur de tout et je m'en allais dès qu'il y avait quoi que ce soit. »¹⁹⁸

3.7 CONCLUSION

Certaines des stratégies et tactiques utilisées par les autorités pour maintenir l'ordre lors de rassemblements publics remettent en cause les arguments selon lesquels elles ne disposent pas de suffisamment d'effectifs de police pour assurer le maintien de l'ordre pendant les manifestations compte tenu de leur mission prioritaire qui est d'assurer la sécurité du public face à la menace d'attentats. Dans de nombreux cas, lors des manifestations, le maintien de l'ordre s'est appuyé sur le même postulat que celui qui sous-tend l'état d'urgence, c'est-à-dire la neutralisation préventive de risques potentiels, plutôt que sur la lutte contre des menaces précises et concrètes. Par exemple, lors des manifestations contre la Loi Travail, les autorités ont à plusieurs reprises déployé des centaines de représentants des forces de l'ordre pour contenir des manifestants pacifiques qui ne présentaient aucune menace concrète à l'ordre public et qui, soit se réunissaient dans des rassemblements publics spontanés, soit se retrouvaient aux points de ralliement de manifestations préalablement organisées.

Le droit international reconnaît que la liberté de participer à des rassemblements pacifiques est un droit inaliénable. Chaque individu participant à une manifestation détient ce droit. Des actes de violence sporadiques ou des infractions commises par certains ne sauraient être attribués à d'autres, dont les intentions et le comportement restent de nature pacifique. Parfois, ces tactiques et ces stratégies ne semblent pas avoir été nécessaires au maintien de l'ordre et elles ont, par conséquent, attenté de manière illégale au droit à la liberté de réunion pacifique.

De plus, dans plusieurs affaires recensées par Amnesty International, les représentants des forces de l'ordre ont eu un recours excessif, arbitraire ou non nécessaire à la force, ce qui a eu pour conséquence de blesser des centaines de manifestants.

En outre, ils ont parfois attenté de manière illégale au droit à la liberté d'expression, en ayant recours à la force ou en faisant obstruction par d'autres moyens aux journalistes et autres professionnels des médias qui couvraient les manifestations

¹⁹⁶ Entretien avec Jean-François, 7 novembre 2016.

¹⁹⁷ *Ib.* 132

¹⁹⁸ Entretien avec Sabrina (pseudonyme), 10 novembre 2016. Sabrina n'a pas porté plainte. Elle a reçu des premiers soins sur place mais elle n'a pas vu de médecin par la suite. Elle a subi de légères blessures. Elle a déclaré à Amnesty International que ses blessures avaient été causées par une grenade lacrymogène. Amnesty International n'a pas été en mesure de vérifier la nature précise de l'équipement ou des armes utilisés par les agents des forces de l'ordre dans cette affaire.

RECOMMANDATIONS

Sur l'état d'urgence actuellement en vigueur

- Le gouvernement français doit lever l'état d'urgence en vigueur actuellement et des dérogations à ses obligations au regard des traités qui en découlent, sauf s'il peut démontrer : a) que la situation à laquelle il est confronté constitue un danger public exceptionnel si élevé qu'il menace l'existence de la nation et b) que les mesures d'urgence prises conformément à ces dérogations sont strictement nécessaires pour répondre aux exigences de cette situation.
- L'usage que font les préfets de leurs pouvoirs élargis au titre de l'état d'urgence, et les mesures spécifiques qu'ils imposent, doivent être limités à ce qui est strictement nécessaire pour répondre aux exigences de la situation. Plus particulièrement, l'imposition de mesures d'urgence ne doit avoir comme unique objectif que celui cité par le gouvernement français lors de la promulgation de l'état d'urgence, à savoir éviter de nouveaux attentats contre la population. Les préfets doivent éviter d'utiliser leurs pouvoirs d'urgence pour imposer des mesures visant des objectifs plus larges tels que la protection de l'ordre public dans le cadre des rassemblements publics.

Sur les interdictions et autres restrictions des rassemblements publics

- La loi relative à l'état d'urgence (loi n° 55-385) doit être modifiée afin que les autorités ne se voient pas conférer de pouvoirs supplémentaires leur permettant d'interdire ou de restreindre le droit à la liberté de réunion pacifique. Les possibilités offertes par le droit commun français pour restreindre le droit à la liberté de réunion pacifique doivent être suffisantes, notamment pour faire face au risque accru dans le contexte de l'état d'urgence et, en conséquence, des mesures d'urgence ne doivent pas être nécessaires.
- Le Code de la sécurité intérieure (article 211-4) doit être modifié afin de préciser explicitement que les autorités n'ont l'autorisation d'utiliser leurs pouvoirs pour interdire un rassemblement public dans le but de protéger l'ordre public que s'il peut être démontré que la mesure est à la fois nécessaire et proportionnée à cet objectif.
- Les préfets ne doivent pas interdire les rassemblements publics, excepté en dernier recours, lorsque c'est à la fois strictement nécessaire et proportionné afin de protéger l'ordre public ou un autre but légitime expressément reconnu en vertu du droit international relatif aux droits humains. Une telle mesure ne doit être prise qu'après une évaluation détaillée des risques et lorsqu'aucune mesure moins intrusive ne permet d'atteindre ce but.
- Le Code de la sécurité intérieure (article L211-2) doit être modifié de façon à ce que les manifestations spontanées, notamment lors d'un rassemblement en réaction à un événement inattendu, soient exemptées des exigences de déclaration préalable.
- Le Code pénal (article 431-9) doit être modifié afin que les organisateurs d'une manifestation sur la voie publique qui ne respectent pas les exigences de déclaration préalable ne soient pas passibles de poursuites pénales.

Sur les mesures administratives restreignant le droit de circuler librement

- Les préfets doivent révoquer les mesures d'urgence imposées contre des personnes, qui restreignent le droit de circuler librement et le droit à la liberté de réunion pacifique, sauf si, dans chaque cas individuel, il peut être prouvé qu'elles sont strictement requises par les exigences de la situation d'urgence, à savoir éviter de nouveaux attentats contre la population.

Sur le maintien de l'ordre lors des rassemblements

- Les représentants des forces de l'ordre doivent éviter d'utiliser la tactique du confinement durant les manifestations, sauf si cette mesure est strictement nécessaire pour isoler des manifestants violents et qu'elle n'entraîne pas une restriction disproportionnée de l'exercice par les autres manifestants du droit à la liberté de réunion pacifique.
- Les agents responsables de l'application des lois ne doivent avoir recours à la force que dans les cas où son usage s'avère strictement nécessaire, et dans la mesure requise par les exigences de leur fonction. En particulier, les forces de police doivent dans la mesure du possible employer des moyens non-violents avant d'avoir recours à la force.¹⁹⁹ Dans tous les cas où l'usage de la force est inévitable, les forces de police doivent y avoir recours avec retenue et de façon proportionnée, adaptée à la gravité de l'objectif qu'elles cherchent à atteindre. En dispersant des rassemblements illégaux mais non violents, les agents responsables de l'application des lois doivent éviter le recours à la force ou, si son usage ne peut être évité, le restreindre au minimum nécessaire.
- Le Code de la sécurité intérieure (article 435-1) doit être modifié afin de respecter les normes et le droit international relatifs au maintien de l'ordre, et ainsi garantir que les représentants des forces de l'ordre ne soient pas autorisés à faire usage d'armes à feu (des armes qui par la nature de leurs munitions sont conçues pour ôter la vie) sauf en cas de légitime défense ou pour défendre des tiers contre une menace imminente de mort ou de blessure grave, ou pour prévenir une infraction particulièrement grave mettant sérieusement en danger des vies humaines, ou pour procéder à l'arrestation d'une personne présentant un tel risque et résistant à leur autorité, ou l'empêcher de s'échapper, et seulement lorsque des mesures moins extrêmes sont insuffisantes pour atteindre ces objectifs et tout ceci après s'être identifiés et avoir prévenu clairement de leur intention d'utiliser des armes à feu.
- Le Code de la sécurité intérieure (article 435-1) doit être modifié afin de garantir que les représentants des forces de l'ordre ne puissent pas faire usage de la force dans le but de défendre leur territoire, sauf si cet objectif est lié à un autre objectif impérieux de maintien de l'ordre, par exemple prévenir ou faire cesser des violences à l'égard de personnes ou des dommages graves aux propriétés.
- Le Code de la sécurité intérieure (article D211-19) doit être modifié afin de garantir que les projectiles à impact cinétique ne soient utilisés que dans des cas où ils sont nécessaires pour prévenir des actes de violence contre des personnes. L'utilisation de ces armes pour disperser un attroupement susceptible de troubler l'ordre public lorsque les représentants des forces de l'ordre ne peuvent pas défendre leur territoire semble en contradiction avec les principes de nécessité et de proportionnalité, sauf si la défense de leur territoire est liée à un autre objectif impérieux de maintien de l'ordre, par exemple prévenir ou faire cesser les violences à l'égard des personnes.
- Les grenades à main de désencerclement comportent un risque de blessure grave, et ne peuvent pas être tirées exclusivement sur des individus commettant des actes de violence sans présenter le risque d'en blesser d'autres à proximité. Il semble difficile d'envisager un trouble à l'ordre public, tel qu'il pourrait découler d'opérations de maintien de l'ordre lors d'une manifestation, qui ne puisse pas être traité par d'autres moyens plus précis et moins potentiellement dangereux. En conséquence, le ministre de l'Intérieur doit interdire l'utilisation des grenades à main de désencerclement dans les opérations de maintien de l'ordre.
- Le Code pénal (article 431-3) doit être modifié afin de préciser qu'un rassemblement public n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable n'est pas nécessairement susceptible de troubler l'ordre public. Les manifestations n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable auprès des autorités ne doivent pas automatiquement être considérées comme illégales et devant être dispersées. Lors de la dispersion de rassemblements illégaux, c'est-à-dire qui ont été interdits, mais sont non violents, les représentants des forces de l'ordre doivent éviter de recourir à la force, sauf s'il est démontré que ce n'est pas faisable, et tout recours à la force doit être limité au minimum nécessaire.
- Les représentants des forces de l'ordre doivent respecter et protéger le droit à la liberté d'expression dans le cadre des manifestations, ce qui inclut également la possibilité donnée aux journalistes et aux cinéastes de les documenter, y compris dans les cas où les représentants des forces de l'ordre font usage de la force.

¹⁹⁹ Principe de base n° 4 de l'ONU.

- Il faut veiller à ce que les agents des forces de l'ordre arborent leur numéro d'identification personnel en toutes circonstances, y compris lors des opérations de maintien de l'ordre dans les manifestations, tel que l'exige la législation française.
- Les autorités doivent mettre en place un outil de collecte des données relatives aux cas de recours à la force excessive, arbitraire ou non nécessaire par des représentants des forces de l'ordre, notamment dans le cadre des rassemblements publics.
- Les autorités judiciaires doivent recueillir et publier les données relatives aux enquêtes, aux poursuites et aux condamnations pour des infractions pénales perpétrées par des représentants des forces de l'ordre.
- Les autorités doivent mener des enquêtes approfondies, appropriées, efficaces et impartiales sur toutes les affaires présentées dans le présent rapport relatives à l'usage non nécessaire ou excessif de la force par des représentants des forces de l'ordre contre des manifestants.

**AMNESTY INTERNATIONAL
EST UN MOUVEMENT
MONDIAL DE DÉFENSE DES
DROITS HUMAINS.
LORSQU'UNE INJUSTICE
TOUCHE UNE PERSONNE,
NOUS SOMMES TOUS
CONCERNÉS.**

NOUS CONTACTER



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

PRENDRE PART A LA CONVERSATION



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@Amnesty](https://twitter.com/Amnesty)

UN DROIT, PAS UNE MENACE

RESTRICTIONS DISPROPORTIONNÉES À LA LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE SOUS COUVERT DE L'ÉTAT D'URGENCE EN FRANCE

Au lendemain des attentats qui ont frappé Paris le 13 novembre 2015, la France a déclaré l'état d'urgence. Le gouvernement français a pour devoir de prendre les mesures nécessaires pour protéger la population, mais il a également la responsabilité de veiller à ce que le recours aux pouvoirs d'urgence ne se traduise pas par des restrictions disproportionnées aux droits humains.

En 2016, les autorités françaises ont interdit des dizaines de rassemblements publics en recourant à leurs pouvoirs d'urgence, et ont imposé des restrictions à des centaines d'individus, les empêchant de jouir pleinement de leur droit à la liberté de réunion. Des individus n'entretenant aucun lien avec des actes de terrorisme sont pris dans les filets de ces mesures d'urgence. Ce rapport démontre le recours disproportionné à des pouvoirs d'urgence visant à restreindre le droit à la liberté de réunion dans des situations n'ayant aucun lien avec des menaces d'attentat à l'encontre de la population. De plus, ce rapport démontre que dans le cadre de leurs missions de maintien de l'ordre lors de rassemblements publics, les autorités françaises ont souvent eu recours à des stratégies mobilisant des ressources considérables sans que cela soit nécessaire et ont usé de la force de façon disproportionnée.

Amnesty International appelle les autorités françaises à mettre fin à l'état d'urgence et à veiller à ce que toute restriction imposée au droit à la liberté de réunion soit nécessaire et proportionnée, afin de protéger l'ordre public et la sécurité nationale.