

N° 538
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 avril 2023

PROPOSITION DE LOI

*visant à **interdire l'usage des lanceurs de balles de défense dans le cadre du maintien de l'ordre ainsi qu'un certain nombre d'armements particulièrement dangereux et à engager une réflexion sur les stratégies de désescalade et les alternatives pacifiques possibles à l'emploi de la force publique dans ce cadre,***

PRÉSENTÉE

Par Mmes Éliane ASSASSI, Cécile CUKIERMAN, Cathy APOURCEAU-POLY, MM. Jérémie BACCHI, Éric BOCQUET, Mmes Céline BRULIN, Laurence COHEN, M. Fabien GAY, Mme Michelle GRÉAUME, MM. Gérard LAHELLEC, Pierre LAURENT, Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, MM. Pierre OUZOULIAS, Pascal SAVOLDELLI et Mme Marie-Claude VARAILLAS,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

« Frapper un manifestant tombé à terre, c'est se frapper soi-même en apparaissant sous un jour qui atteint toute la fonction policière » écrivait le préfet de police Maurice Grimaud à tous les policiers dans une lettre individuelle en mai 1968.

Aujourd'hui, dans le contexte du mouvement social contre la réforme des retraites en France, les libertés d'expression et de réunion se sont exercées et s'exercent dans des conditions préoccupantes. Du Conseil de l'Europe jusqu'à même la Maison Blanche, la doctrine du maintien de l'ordre en France inquiète et choque. Qu'en est-il du pays des droits de l'Homme et du respect des droits constitutionnels de manifester et d'expression ? L'effectivité de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1789 est mise à rude épreuve par les bavures policières récentes qui dissuadent la population d'exercer ses libertés.

En France, le cadre des interventions des policiers et gendarmes lors des rassemblements est défini par le schéma national du maintien de l'ordre. Il repose sur deux principes fondamentaux décrits dans l'article R211-13 du code de la sécurité intérieure¹ : « *l'emploi de la force (...) n'est possible que si les circonstances le rendent absolument nécessaire* », et cette force déployée doit être « *proportionnée* » aux actes violents et aux agressions dont les forces de l'ordre peuvent être la cible.

Bien loin des principes de nécessité et de proportionnalité qui doivent guider l'usage de telles armes de force « dites intermédiaires » l'ONG Human Rights Watch avait documenté dans un rapport², dès décembre 2018, les blessures causées par les armes de la police lors des mobilisations des Gilets jaunes et des manifestations étudiantes. Le rapport a également mis en relief un nombre considérable de personnes dont les membres ont été brûlés ou mutilés par l'utilisation présumée de grenades lacrymogènes instantanées. Étaient également recensées les cas de personnes blessées par

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000028285055.

² <https://www.hrw.org/fr/news/2018/12/14/france-les-methodes-de-maintien-de-lordre-de-la-police-blessent-des-personnes>.

des balles en caoutchouc, ainsi qu'une utilisation disproportionnée de gaz lacrymogène et de grenades de désencerclement.

Actuellement, un constat ne peut être nié : les violences ne cessent.

Dans son rapport annuel d'activité 2022³, la Défenseure des droits, Claire Hédon, rappelle que « les missions de sécurité, qui comportent par nature des mesures susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés, doivent impérativement prendre en compte l'exigence d'exemplarité et de plus grande qualité dans les rapports entre les citoyens et leurs institutions ». En effet, la défenseure des droits s'alarme que les réclamations reçues dans le domaine de la déontologie de la sécurité concernent à 15 % des faits de violences commises par les forces de l'ordre. Il s'agit de la part la plus importante des réclamations qui lui sont adressées dans le domaine de la sécurité. Aussi, depuis le début de la mobilisation contre la réforme des retraites 115 saisines de la Défenseure des droits ont été enregistrées⁴. Face à cela, la Défenseure des droits appelle à une « désescalade » et dénonce « des interpellations préventives » et « des manquements déontologiques dans le maintien de l'ordre »⁵.

Amnesty international⁶ quant à elle dénonce d'une part une utilisation abusive des matraques qui pourtant ne doivent jamais être utilisées sur des personnes pacifiques, déjà maîtrisées ou en train de se disperser. L'ONG relève également une utilisation abusive des grenades de désencerclement.

D'autre part, sur les interpellations, le 16 mars 2023, jour de l'utilisation du 49-3 sur la réforme des retraites par Madame la première ministre Elisabeth Borne, 292 personnes ont été interpellées et mises en garde à vue durant la manifestation place de la concorde. 283 d'entre-elles sont ressorties libres. Amnesty international⁷ dénonçait alors des arrestations et gardes à vue abusives qui sont des atteintes sérieuses au droit de manifester.

En ce qui concerne les événements survenus lors d'une manifestation à Sainte-Soline, le samedi 25 mars 2023, l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) saisie pour examiner de la régularité des tirs

³ https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport-annuel-2022_20230328.pdf.

⁴ <https://www.humanite.fr/societe/violences-policieres/violences-policieres-la-defenseure-des-droits-s-inquiete-du-recours-excessif-la-force-791407>.

⁵ https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/03/28/claire-hedon-defenseure-des-droits-on-ne-peut-pas-rester-dans-cette-situation-de-tensions_6167226_823448.html.

⁶ <https://www.amnesty.fr/actualites/france-manifestations-un-recours-excessif-a-la-la-force-et-aux-arrestations-abusives>.

⁷ <https://www.amnesty.fr/actualites/france-manifestations-un-recours-excessif-a-la-la-force-et-aux-arrestations-abusives>.

de LBD, par des gendarmes en direction des manifestants depuis leurs quads, a considéré qu'ils relevaient de la légitime défense. Pourtant, ces tirs ont été dénoncés par de nombreux participants au rassemblement ainsi que par les principales associations engagées pour la défense des droits fondamentaux telle que la Ligue des Droits de l'Homme⁸. En parallèle, le parquet de Niort a annoncé dès le 26 mars 2023 avoir ouvert une enquête spécifique sur les circonstances dans lesquelles trois manifestants ont été grièvement blessés. Le pronostic vital de l'un d'entre eux étant toujours engagé. Face à un rapport de l'IGPN à contre courant d'un constat unanime de violation des droits et libertés fondamentaux des manifestants, l'indépendance de l'IGPN est une nouvelle fois interrogée et appelle sa réforme.

En effet, un principe de réalité s'impose à nous. Sur le papier l'usage des lanceurs de balles de défense est très encadré. Une instruction du ministère de l'Intérieur de septembre 2014 explique notamment que le tireur doit viser « de façon privilégiée le torse ainsi que les membres supérieurs ou inférieurs », mais en aucun cas la tête. Chaque tir doit également faire l'objet d'un rapport détaillé et d'un recensement dans un fichier de traitement relatif au suivi de l'usage des armes (TSUA). Pourtant, il apparaît flagrant que leur usage est défailant. En effet, l'utilisation de telles armes participe à l'augmentation des tensions y compris à l'encontre des forces de l'ordre.

Or, le groupe CRCE refuse de stigmatiser les forces de l'ordre, qui sont confrontées tous les jours à des conditions de travail très difficiles et subissent les effets, parfois d'une grande violence, d'une politique dont ils ne sont aucunement responsables. Notre ambition est de restaurer le lien de confiance entre la population et la police. Ainsi, par cette proposition de loi nous souhaitons rappeler notre doctrine celle d'une politique de sécurité axée sur la police de proximité, telle que l'envisageait déjà notre proposition de loi visant à réhabiliter la police de proximité par la prévention, la dissuasion et la répression en date du 11 septembre 2017.

Bien entendu, il ne s'agit en aucun cas de remettre en cause l'emploi de la force publique légitime qui doit rester un outil de sauvegarde de la sécurité publique, dans le cadre du respect de la Constitution, du droit et des lois. Mais il s'agit avant tout de garantir l'effectivité d'un droit fondamental et constitutionnel, celui de manifester.

D'autres doctrines d'emploi des forces de l'ordre existent, notamment en Europe pour pacifier le maintien de l'ordre. La France est un des rares

⁸ <https://www.ldh-france.org/premiere-synthese-observations-des-24-26-mars-2023-a-sainte-soline/>.

pays de l'Union européenne à utiliser des armes dites « sublétales » causant de graves blessures et la seule à utiliser des grenades explosives face à ses manifestants.

En ce sens, il apparaît urgent d'engager une réflexion et de s'appuyer sur les modèles existants chez nos voisins européens, tels que les pays nordiques, où la doctrine du maintien de l'ordre repose sur la désescalade, et où la relation entre la police et la population est basée sur une recherche de confiance.

Ainsi, à titre d'exemple, aux Pays-Bas, des « unités de la paix » font désormais le lien entre les policiers antiémeutes et les manifestants, sur le modèle des « officiers médiateurs » déjà expérimentés en Suède. Au Danemark, la proximité avec la population est au centre de la formation des fonctionnaires de police. Au Royaume-Uni, le consensus est au cœur de l'exercice. L'Espagne, quant à elle, a déjà emboîté le pas de ces pays en créant un département de médiation, composé de policiers formés en psychologie ou en sociologie. Le dispositif aurait contribué à une baisse du nombre d'incidents en manifestation de 70 % entre 2011 et 2014 dans le pays, selon un rapport des inspections générales de la police et de la gendarmerie.

En résumé, des solutions existent pour pacifier l'encadrement des manifestations en France et il y a aujourd'hui urgence à tirer les leçons de l'escalade de la violence et de l'usage disproportionné de la force publique par les autorités. Un travail d'ampleur doit être engagé pour mettre en œuvre des stratégies de désescalade efficaces et celui-ci doit commencer par une étude.

Le groupe CRCE réitère donc, par la présente, sa proposition de loi visant à interdire les lanceurs de balles de défense, en date du 22 janvier 2019.

L'heure est bel et bien à la liberté de manifester et nous devons plus que jamais défendre ce droit constitutionnel. L'interdiction du LBD et des grenades à effet sonore et instannée, ainsi que de tous lanceurs de grenades et des grenades de désencerclement doit être à l'ordre du jour. Il s'agit là à la fois de préserver notre démocratie dans ce qu'elle a de plus beau c'est-à-dire son peuple libre d'opinion et d'expression, mais à la fois dans son fonctionnement, à savoir garantir la sécurité de tous en excluant les procédés qui ne sont pas à la hauteur des métiers du maintien de l'ordre, un corps de métier initialement voué à garantir le vivre ensemble. La confiance en la police s'évanouie en raison de tels usages.

Pour toutes ces raisons, nous proposons trois mesures à mettre en œuvre le plus rapidement possible, à travers les trois articles suivants :

L'article 1^{er} vise à interdire immédiatement l'usage des lanceurs de balles de défense dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre. Leur usage est bien trop souvent disproportionné et non-nécessaire. On compte trop de blessés pour accepter cette réalité, c'est pourquoi il faut modifier d'urgence notre cadre légal.

L'article 2 vise à interdire immédiatement l'usage de grenades à effet sonore, instannées et de désencerclement ainsi que de tous lanceurs de grenades à effet sonore, instannées et des lanceurs de grenades de désencerclement.

L'article 3, enfin, est porteur de solutions pour le long terme. Il s'agit de demander au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport détaillé et documenté sur les stratégies de désescalade et de pacification à mettre en œuvre dans le cadre du maintien de l'ordre, notamment en s'appuyant sur les modèles européens. Cela répond à la nécessité de revoir la doctrine d'emploi des forces de l'ordre qui est aujourd'hui à l'origine d'importantes dérives et nuit à la liberté fondamentale qu'est le droit de manifester. Mais pas seulement, le cadre est si peu lisible et dévoyé qu'il nuit aux conditions de travail même des agents de police et de gendarmerie, souvent démunis face au climat de tension qui ne cesse de s'amplifier entre eux et la population dont ils sont pourtant censés assurer la sécurité et veiller au bon exercice de ses droits fondamentaux, dont celui de manifester.

Proposition de loi visant à interdire l'usage des lanceurs de balles de défense dans le cadre du maintien de l'ordre ainsi qu'un certain nombre d'armements particulièrement dangereux et à engager une réflexion sur les stratégies de désescalade et les alternatives pacifiques possibles à l'emploi de la force publique dans ce cadre

Article 1^{er}

- ① Avant le dernier alinéa de l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Quelle que soit l'unité susceptible d'intervenir, dans le cadre de ces opérations de maintien de l'ordre, l'usage des lanceurs de balle de défense (LBD 40x46) est interdit. »

Article 2

L'usage de grenades à effet sonore, instantanées et de désencerclement ainsi que de tout lanceur de grenades à effet sonore, instantanées et de désencerclement est interdit pour le maintien de l'ordre public.

Article 3

Dans un délai de deux mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport détaillé et documenté sur les avantages et les inconvénients de chaque type de doctrine au niveau européen, et sur les alternatives à mettre en œuvre dans notre pays pour pacifier le maintien de l'ordre dans le cadre des manifestations.