

N° 259

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 janvier 2019

PROPOSITION DE LOI

visant à interdire l'usage des lanceurs de balles de défense dans le cadre du maintien de l'ordre 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, Cathy APOURCEAU-POLY, Esther BENBASSA, M. Éric BOCQUET, Mmes Céline BRULIN, Laurence COHEN, M. Pierre-Yves COLLOMBAT, Mme Cécile CUKIERMAN, MM. Fabien GAY, Guillaume GONTARD, Mme Michelle GRÉAUME, M. Pierre LAURENT, Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, M. Pierre OUZOULIAS, Mme Christine PRUNAUD et M. Pascal SAVOLDELLI,

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,

Cela fait maintenant plus de deux mois que chaque samedi a son lot de blessés.

« *J'avais les mains trempées de sang, je ne sentais plus une partie de mon visage* » (Antoine, 26 ans, Paris). « *La balle m'a enfoncé le coin de l'œil et cassé le nez* » (Franck, 44 ans, Meurthe-et-Moselle). Joues déchiquetées, yeux tuméfiés, crevés, chairs lacérées...

Un état des lieux plus que préoccupant et un exécutif sourd à la situation

Depuis l'acte I des gilets jaunes (le 17 novembre 2018) le bilan ne cesse de s'alourdir. Deux mille blessés chez les manifestants, environ un millier parmi les forces de l'ordre, selon le ministère de l'Intérieur. Selon plusieurs observateurs, spécialistes du maintien de l'ordre, on dénombrerait, au 17 janvier, une centaine de blessés graves, parmi lesquels 71 liés à des tirs de lanceurs de balles de défense (LBD), pour nombre d'entre eux irréversibles.

Le volume de tirs d'armes dites « intermédiaires » « à létalité réduite » ou encore « sublétales » a atteint un niveau historique ces dernières semaines. Pourtant, le Gouvernement persiste à nier l'évidence. La réponse des forces de l'ordre aurait été « proportionnée aux violences des manifestants » selon l'exécutif. En balayant la moindre critique, le ministre de l'Intérieur s'avance avec imprudence, avant même les conclusions des enquêtes judiciaires diligentées à la suite de blessures.

L'Inspection générale de la Police nationale (IGPN), la police des polices, saisie des enquêtes les plus graves, comptait 81 procédures judiciaires au 15 janvier. « *Quand il y a des yeux perdus ou des blessures graves, il est nécessaire de se poser des questions* » explique un membre de l'inspection : « *Il faut se réinterroger régulièrement sur la pratique et le régime juridique des armes intermédiaires.* »

Au contraire, le Gouvernement persiste et signe. Fin décembre, le ministère de l'Intérieur a passé commande de 1280 nouveaux LBD sur 4 ans.

Une accumulation de rapports et d'initiatives dénonce l'usage excessif de la force publique et préconise l'interdiction des lanceurs de balles de défense

Si le Gouvernement fait fi de la situation actuelle, il ne prête pas plus attention aux récentes alertes sur le sujet des violences policières.

En 2016, l'ACAT – ONG qui enquête depuis 2005 sur les violences policières – publiait un rapport « L'ordre et la force » qui dénonce notamment l'opacité des autorités sur le sujet, la dangerosité des armes utilisées par les forces de l'ordre. La même année, le Défenseur des droits dénonçait lui aussi, dans un rapport, l'usage excessif de la force par la puissance publique. En juillet 2017, six experts, mandatés par le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH), interpellaient le gouvernement français sur « l'usage excessif de la force par la police » concernant trois cas précis.

La question des violences policières est réapparue lors des manifestations contre la « loi travail ». C'est suite aux violences disproportionnées qui ont émaillé ces manifestations que le Défenseur des droits, Jacques Toubon, dans un rapport au Parlement remis en janvier 2018, préconisait cette fois, purement et simplement, de mettre fin à l'usage des armes Flash Ball Super Pro et LBD 40, dans le cadre du maintien de l'ordre. Récemment, le Défenseur des droits a précisé que ce rapport et ses recommandations étaient toujours valables et en attente d'une traduction concrète.

Recommandation du Défenseur des droits dans son rapport « Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie » (Remis le 10 janvier 2018)

« Au regard des réclamations liées à l'usage du LBD 40x46 dans le cadre du maintien de l'ordre, de sa dangerosité et des risques disproportionnés qu'il fait courir dans le contexte des manifestations, le Défenseur des droits recommande d'interdire l'usage des lanceurs de balles de défense dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, quelle que soit l'unité susceptible d'intervenir. »

Le préfet de police de Paris, Michel DELPUECH, avait lui-même, l'année dernière, à la suite du rapport du Défenseur des droits, recommandé l'abandon des LBD. Avant de revenir en arrière face au mouvement des gilets jaunes.

Pourtant, la pression de la société civile est forte, en faveur de l'interdiction de l'usage de ces armes. Le 7 décembre dernier, environ 200 personnalités, dont des élus de gauche, des sociologues, des historiens et des écrivains ont appelé à cesser « immédiatement l'utilisation des LBD en manifestation ». « *Ces armes mutilent et détruisent des vies, et sont utilisées de manière très importante. Elles sont totalement inadaptées au cadre du maintien de l'ordre qui implique des*

masses mouvantes, avec beaucoup de gens » expliquait l'un des signataires et avocat de plusieurs manifestants blessés.

D'un point de vue législatif, cette proposition de loi s'inscrit dans une continuité. En juillet 2009, à l'Assemblée nationale, les députés Mamère, Cochet et de Rugy déposaient une proposition de loi visant à interdire toute forme d'utilisation d'armes de quatrième catégorie par la police ou la gendarmerie contre des attroupements et des manifestations ainsi que leur commercialisation ou leur distribution pour des polices municipales ou des particuliers¹. Cette proposition de loi n'a jamais été examinée.

En mai 2015, les sénatrices et sénateurs du groupe CRCE faisaient débattre de leur proposition de loi, déposée en octobre 2014², visant à instaurer un moratoire sur l'utilisation et la commercialisation d'armes de quatrième catégorie, et à interdire leur utilisation par la police ou la gendarmerie contre des attroupements ou manifestations.

Le dispositif se confrontait à plusieurs difficultés, notamment liées au régime très contraignant du rétablissement de l'ordre public par les forces de l'ordre dont les modalités rappellent celles de la légitime défense, et surtout au cadre réglementaire qui définit la liste des armes pouvant être utilisées pour rétablir l'ordre.

Bien conscients des difficultés pratiques et juridiques que soulève un tel dispositif législatif, les sénatrices et sénateurs du groupe CRCE ont décidé de déposer une nouvelle proposition de loi plus circonscrite et détaillée, pour apporter à la fois une solution immédiate à l'urgence de la situation et l'émotion suscitée par l'usage massif des lanceurs de balles de défense, et proposer des pistes d'amélioration pour le long terme.

Agir sur ces armes permettra d'ouvrir pour l'avenir le débat sur l'ensemble des armes susceptibles d'entraîner un danger disproportionné pour les manifestants, notamment les grenades de désencerclement qui sont gravement mutilantes.

¹ Proposition de loi n° 1875 (13^{ème} législ.) visant à interdire l'utilisation d'armes de 4e catégorie par la police ou la gendarmerie contre des attroupements ou manifestations, leur commercialisation ou leur distribution pour des polices municipales ou des particuliers, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2009. Ce texte est consultable à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion1875.asp>

² Proposition de loi n° 2 (2014-2015) visant à instaurer un moratoire sur l'utilisation et la commercialisation d'armes de quatrième catégorie, et à interdire leur utilisation par la police ou la gendarmerie contre des attroupements ou manifestations, enregistrée à la Présidence du Sénat le 1^{er} octobre 2014. Ce texte est consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/leg/pp14-002.html>

Un encadrement strict de l'usage de ces armes mis à mal

Sur le papier l'usage du lanceur 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). « *Il y aura un chiffre gris, si ce n'est noir, sur les caractéristiques des tirs, notamment leurs conséquences* » témoigne cependant un responsable de l'IGPN.

Qu'est ce qui explique donc un tel état des lieux ? L'explication apparaît multifactorielle.

– D'un point de vue global, il y a lieu de s'interroger sur la doctrine d'emploi des forces de l'ordre dévoyée depuis les années Sarkozy. L'ex-Président de la République, et ministre de l'Intérieur, a tellement réduit les effectifs de police et de gendarmerie qu'aujourd'hui, avec la lutte antiterroriste et la surveillance des frontières, les manifestations ne sont plus encadrées par des forces de l'ordre spécialisées. Ainsi, des agents de la Brigade anti-criminalité (BAC) sont amenés à intervenir en manifestations. Des responsables de la police et de la gendarmerie eux-mêmes³ s'inquiètent de la situation et des dérives importantes, notamment concernant les tirs de LBD 40. Selon eux, son emploi a été massif par les effectifs en civil, non spécialistes des manifestations. « *Ces unités, principalement des Brigades anti-criminalité (BAC) sont noyées dans le dispositif au milieu des forces spécialisées, gendarmes mobiles et CRS. Sur une manœuvre offensive, elles sont censées nous accompagner. Là, c'est presque l'inverse, on a eu l'impression que ce sont les CRS et les gendarmes mobiles qui sont venus en appui des BAC* » analyse un colonel de la gendarmerie mobile. « *Or, ces brigades n'ont pratiquement qu'une seule arme : le LBD 40.* » devait-il préciser.

Aussi, de sources policières, de très nombreux tirs qui ont touché des manifestants à la tête sont attribués à ces unités. **Or, ceux-ci sont formés à l'interpellation, pas à l'action collective pour circonscrire les débordements des manifestants. De cette façon, c'est toute la doctrine traditionnelle d'évitement entre la police et les manifestants qui est remise en cause.**

– Par ailleurs, le caractère dit « non léthal » minimise l'usage de ces armes dites « intermédiaires » auxquelles certains policiers ont recours de manière « décomplexée » voire en toute impunité. C'est ce qu'explique le Défenseur des droits, Jacques Toubon, dans son dernier rapport : « *le caractère "non léthal" des*

³ Interrogés par *Libération*, édition du 18 janvier 2019

armes de force intermédiaire conduit en pratique les agents à les utiliser avec moins de précautions que les armes traditionnelles. »

À cette forme d'impunité, s'ajoute celle liée à l'absence criante de données sur l'usage de ces armes et les accidents causés. À cet égard, le rapporteur de la commission des lois du Sénat sur une proposition de loi de notre groupe CRCE, en mai 2015, invitait dans son rapport⁴ « les forces de l'ordre à faire preuve de pédagogie en communiquant le bilan des armes de force intermédiaire permettant d'établir un ration d'accidents en fonction du nombre de tirs. »

Dans le même état d'esprit, nous proposons que le fichier de recensement TSUA soit rendu accessible au public, dans des modalités permettant le respect des droits de chacun.

– En outre, il apparaît notable que la formation des forces de l'ordre en matière d'usage des armes, et en particulier des lanceurs de balles de défense est défailant. Rappelons que le lanceur de balles de défense d'abord employé par les forces de l'ordre, dit « Flash Ball Super Pro » a été retiré progressivement de la dotation, car jugé peu fiable et imprécis. Au contraire le LBD 40 serait une arme précise au moins jusqu'à 30 mètres, où l'on obtient le point touché sur cible fixe. Mais qu'en est-il lorsque la cible est mouvante dans une situation de masse ? Comme le soulignait le rapport n° 431 (2014-2015) précité de la commission des lois sur une proposition de loi de notre groupe « les séances de formation devraient s'adapter à la réalité du maintien de l'ordre, en prévoyant des exercices de simulation avec des tirs sur des cibles mobiles. Si un renforcement de la formation présente un coût certain, il est aussi le gage d'un investissement dans nos forces de l'ordre pour une plus grande garantie des citoyens. »

– Seulement, aujourd'hui, le contexte législatif semble peu enclin à ce type de réflexions. Pour cause la tendance au Parlement, que ce soit à l'Assemblée nationale avec la majorité La République En Marche (LREM) ou au Sénat où sont majoritaires Les Républicains (LR), est plutôt à la surenchère répressive, au renforcement du tout sécuritaire au détriment des libertés publiques.

Ainsi, le dernier texte en date adopté par le Sénat, une proposition de loi du groupe LR, vise à « prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs ». Cette proposition de loi rogne clairement sur les

⁴ Rapport n° 431 (2014-2015) de M. Jean-Patrick COURTOIS, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi de Mme Éliane ASSASSI et plusieurs de ses collègues visant à instaurer un moratoire sur l'utilisation et la commercialisation d'armes de quatrième catégorie, et à interdire leur utilisation par la police ou la gendarmerie contre des attroupements ou manifestations (n° 2, 2014-2015). Ce rapport est consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/rap/114-431/114-431.html>

libertés publiques, quoi qu'en disent ses défenseurs, et notamment la liberté de manifester, et nous laisse craindre une mise en place progressive des conditions permettant, à terme, d'y mettre fin. Sous couvert de neutraliser quelques individus ultra-violents (les Black Blocs), on viole une fois encore les libertés publiques en s'en prenant au code pénal.

Cette proposition de loi est aujourd'hui en passe d'être discutée à l'Assemblée nationale, reprise par la majorité LREM et par le Gouvernement. Le ministre de l'Intérieur est même allé jusqu'à évoquer, sans sourciller, un des articles les plus problématiques de cette proposition de loi⁵ (retiré par la commission des lois du Sénat), en évoquant la complicité de toute personne manifestant avec les manifestants « violents ».

Il est temps de faire machine arrière et d'adopter une logique inverse afin de garantir et de réaffirmer le droit de manifester comme l'expression la plus pure du peuple de s'exprimer démocratiquement. Il en va du respect de notre État de droit.

Dans ce contexte, il y a urgence à réaffirmer le droit de manifester comme droit fondamental

Contrairement à notre proposition de loi de 2015 qui proposait de manière générale d'interdire l'usage de plusieurs types d'armes dites « intermédiaires » dont les Flash-Balls et de mettre en œuvre un moratoire sur leur utilisation et leur commercialisation, il s'agit avec cette nouvelle proposition de loi de circonscrire le dispositif dans un contexte d'urgence en interdisant l'usage des seuls lanceurs de balles de défense, dans le seul cadre du maintien de l'ordre et donc lors de manifestations et attroupements.

Rappelons que le droit à la liberté de réunion pacifique est inscrit dans les traités relatifs aux droits de l'homme auxquels la France est partie prenante, tout comme les droits à la liberté d'association et d'expression auxquels il est étroitement lié.

En droit français, l'article 10 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui a valeur constitutionnelle, énonce clairement la liberté de manifestation des opinions : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi ».

⁵ L'article 7 de la proposition de loi initiale qui instaurait une présomption de responsabilité civile collective des personnes condamnées pénalement pour des infractions commises à l'occasion d'une manifestation.

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 pays de l'Union européenne à utiliser des armes dites « sublétales » causant de graves blessures (et la seule par exemple 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, dans les pays nordiques par exemple, où la doctrine de 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. (C'est également ce que nous recherchons avec notre proposition de loi visant à rétablir une véritable police de proximité)⁶.

Ainsi, par 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. En Allemagne, où un des slogans dit « La police, ton ami », l'installation de grands écrans lumineux pour prévenir les manifestants des opérations (charge, sommation, demande d'évacuation d'une place ou d'une rue) permet de réduire l'incompréhension. 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 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

⁶ Proposition de loi n° 715 (2016-2017) visant à réhabiliter la police de proximité, enregistrée à la Présidence du Sénat le 11 septembre 2017. Ce texte est consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/leg/pp116-715.html>

sérieuse, complète, détaillée et documentée des avantages et des inconvénients de chaque type de doctrine.

Pour toutes ces raisons, nous proposons trois mesures simples 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 et en particulier lorsqu'un attroupement nécessite sa dispersion par les forces de l'ordre qui peuvent faire usage directement de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent. On compte trop de blessés pour accepter moralement cette réalité, c'est pourquoi il faut modifier d'urgence notre cadre légal.

L'article 2 vise à permettre une plus grande transparence des données relatives à l'usage des armes par les policiers, au regard des derniers événements liés au mouvement des gilets jaunes. Car, si les cas recensés n'étaient pas relayés sur les réseaux sociaux par quelques spécialistes de la question du maintien de l'ordre, nous n'aurions aucunes données. Or, le manque de transparence du pouvoir sur ces sujets nuit à notre démocratie.

C'est pourquoi le fichier de traitement relatif au suivi de l'usage des armes (TSUA) créé en 2012 et dans lequel les policiers doivent faire remonter l'utilisation des LBD, doit être rendu accessible au public, sous couvert de certaines conditions protectrices pour toutes et tous.

Cela pourrait par exemple s'inscrire dans le cadre du « Plan d'action national pour une action publique transparente et collaborative »⁷, coordonné par la mission Etalab, dont les missions et l'organisation sont fixées par les décrets du 20 novembre 2017.

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

⁷ La France a rejoint en avril 2014 le Partenariat pour un gouvernement ouvert (« PGO », ou *Open Government Partnership*), qui regroupe aujourd'hui 80 pays et des centaines d'organisations de la société civile qui agissent à travers le monde pour la transparence de l'action publique, pour sa co-construction avec la société civile et pour l'innovation démocratique.

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 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 (Flash-Ball Super Pro ou LBD 40x46) est interdit. »

Article 2

Le traitement relatif au suivi de l'usage des armes (TSUA) est rendu accessible au public périodiquement, au lendemain de chaque manifestation durant laquelle les forces de l'ordre ont fait usage de leurs armes, dans des modalités permettant le respect des droits de chacun et de la protection des données personnelles.

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.