



30.5.2022

# **RAPPORT**

Sur la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil relative à une réforme transparente et systémique des pratiques policières lors des contestations sociales.

Specque 2022(1)

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE)

Rapporteur : Julien Di Mascio

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
<b>EXPOSE DES MOTIFS.....</b>	<b>2.</b>
1) L'importance de l'action du Parlement européen dans le domaine des pratiques policières en contestations sociales.....	2.
2) Manifestation et contestation sociales.....	4.
3) Une harmonisation et des standards européens qui se font attendre.....	4.
4) Les différents acteurs en présence.....	5.
a. L'utilisation de la force par les forces de l'ordre.....	5.
b. L'usage de la force par et sur les manifestants.....	6.
<b>PROJET DE RESOLUTION DU PARLEMENT EUROPEEN.....</b>	<b>7.</b>

### Exposé des Motifs

## 1) L'importance de l'action du Parlement européen dans le domaine des pratiques policières en contestations sociales.

Le Parlement européen a voté (438 voix pour, 78 contre et 87 abstentions) la résolution sur le droit à manifester pacifiquement et l'usage proportionné de la force en 2019.<sup>1</sup> En condamnant « le recours à des interventions violentes et disproportionnées par les autorités publiques lors de protestations et de manifestations pacifiques » cette résolution aurait dû dissuader les acteurs de ce genre de violence et apaiser le champ des protestations sociales. Toutefois, la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures constate qu'en 2022, le droit à manifester pacifiquement n'est toujours pas pleinement respecté dans les pays membres de l'Union européenne.

Outre l'affaire George Floyd, en mai 2020, ayant déclenché une vague internationale de dénonciation des violences policières, la multiplication d'affaires sur le sol européen depuis 2019 démontre l'importance d'intervenir concrètement sur ce sujet. Pour rappel, dès 2018, la gestion par les forces de l'ordre de la contestation sociale des gilets jaunes fut problématique. C'est ainsi qu'on a vu la mise en cause des LBD (lanceur de balles de défense) utilisés pour contenir les manifestants. Faisant un ravage, plusieurs victimes viennent alors protester sur les plateaux de télévisions pour dénoncer des séquelles indélébiles infligées dans le cadre des manifestations (mutilations en tout genre, perte d'un œil...). En outre, en août 2020, Jozef Chovanec décède lors d'une garde à vue à l'aéroport belge de Charleroi. Enfin, la pandémie de COVID-19 devient un prétexte en Grèce pour porter atteinte au droit à manifester. Selon un rapport d'Amnesty International, la police grecque a eu recours à des amendes injustifiées et une force illégale pour limiter les manifestations pacifiques (canons à eau et grenades assourdissantes). Kondylia Gogou, chercheuse sur la Grèce à Amnesty International a d'ailleurs éclairé ces paradoxes expliquant que « les autorités grecques ont justifié les interdictions générales de manifester et d'autres violations des droits humains en invoquant le danger que représentait la pandémie de COVID-19. Paradoxalement, elles ont ensuite appliqué ces interdictions en plaçant des manifestantes et manifestants en détention dans des espaces clos, où le risque de transmission est beaucoup plus élevé ».<sup>2</sup>

Par conséquent, les institutions de l'Union européenne continuent de condamner toute forme de violence disproportionnée lors des contestations sociales, quelle viennent des forces de l'ordre ou des manifestants.

Les sujets sur lesquels le parlement doit donc se concentrer, au vue des évolutions post-2019, sont l'utilisation de la force dans le cadre des manifestations, les outils relatifs aux maintiens de l'ordre et le respect des droits fondamentaux des différents acteurs en présence.

## 2) Manifestation et contestation sociales.

---

1 Résolution du Parlement européen du 14 février 2019 sur le droit à manifester pacifiquement et l'usage proportionné de la force (2019/2569(RSP)). JO C 449 du 23.12.2020, p. 139–141.

2 Amnesty International (2021, 14 juillet). « Grèce. Les autorités abusent de leur pouvoir, piétinant le droit de manifester ». Communiqué de presse. URL: <https://www.amnesty.fr/presse/grce-les-autorits-abusent-de-leur-pouvoir-pitinant>

La manifestation est définie comme une réunion organisée sur la voie publique dans le but d'exprimer une conviction collective. Elle doit être déclarée afin de prévenir les troubles à l'ordre public. La contestation sociale est, quant à elle, une remise en cause d'un ordre social établi. Cette dernière repose sur un ensemble de réseaux informels d'organisations et d'acteurs isolés, qui se réunissent dans un esprit d'agir ensemble intentionnel et revendicatif. Ici, toutes les formes de contestations sociales rencontrées dans l'Union sont concernées par les propositions du présent rapport : cortèges syndicaux, campus, ZAD, quartiers populaires, manifestations en milieu urbain et en milieu rural, etc.

La Convention européenne des droits de l'homme et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaissent le droit à manifester pacifiquement. L'article 11 énonce que « Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts »<sup>3</sup>.

Le choix du mot systémique s'explique, selon les mots de la Commission, par l'interdépendance des violences policières, qu'elles soient fondées sur des critères ethniques, sociaux ou politiques.

Dans l'ensemble de l'Union, les états membres n'ont pas tous les mêmes techniques de gestion de la foule en manifestation et de surcroît ne forment pas leurs forces policières de la même façon. Alors que les données en la possession des institutions permettent d'identifier une stratégie fondée sur la « désescalade » dans les pays nordiques<sup>4</sup>, la confrontation et l'intimidation semble prédominer dans les stratégies des pays du sud<sup>5</sup>. Le fait que les forces de l'ordre soient de plus en plus contestées amenuise le lien de confiance des différentes sociétés civiles envers les forces de l'ordre, nécessaires à toute vie démocratique. Un rapprochement et une standardisation des bonnes méthodes à adopter permettront donc de recréer du lien et d'améliorer les outils des différentes forces de l'ordre nationales.

### 3) Une harmonisation et des standards européens qui se font attendre.

Ce débat européen est pourtant bel et bien engagé depuis un certain temps. En effet, entre 2010 et 2013, le programme de recherches GODIAC<sup>6</sup>, lancé par la Suède, avait l'ambition de trouver de nouveaux moyens d'apaiser les relations entre citoyens et forces de l'ordre lors des manifestations politiques. Cependant, certains pays membres n'y avaient pas participé (notamment la France et la Belgique). Déjà dommageables à l'époque, de nouveaux enjeux et paradoxes poussent aujourd'hui à agir concrètement pour une harmonisation apaisante.

---

3 Article 11. Convention Européenne des Droits de l'Homme.

4 Fabien Jobard. *L'art du désordre toléré. La police des manifestations en Allemagne fédérale*. Savoir / Agir, Editions du Croquant, 2021, Ordre policier, ordre politique, pp.57-66.

5 Amnesty International (2021, 14 juillet). « Grèce. Les autorités abusent de leur pouvoir, piétinant le droit de manifester ». Communiqué de presse. URL: <https://www.amnesty.fr/presse/grce-les-autorits-abusent-de-leur-pouvoir-pitinant>

6 Acronyme de « bonnes pratiques permettant de consacrer le dialogue et la communication en tant que principe stratégique de l'encadrement des manifestations politiques en Europe » (repris en français).

Ainsi, des étapes peuvent encore être franchies. Les remarques de la Commission à propos de la résolution sur « le droit à manifester pacifiquement et l'usage proportionné de la force »<sup>7</sup> de 2019 montrent bien que le débat reste ouvert. D'après la Commission, alors que la résolution condamne la violence excessive des forces de police à l'encontre des manifestants, elle n'exige pas l'interdiction des armes mutilantes, souvent cachées par le terme « d'armes non létales ». L'action de la Commission a vocation donc à réévaluer la situation, pour l'année 2022, dans un contexte où, malgré la baisse relative du nombre de contestations sociales en raison de la situation sanitaire, la dénonciation des dérives de la répression policière reste nécessaire dans le débat public et politique et les tensions croissantes dans le tissu social peut déboucher sur de plus en plus de violences difficiles à gérer pour les forces de l'ordre. Toutes ces difficultés pouvant déboucher sur des erreurs irréparables des deux côtés des manifestations.

#### 4) Les différents acteurs en présence.

##### a. L'usage de la force par les forces de l'ordre.

Le ministre de l'Intérieur français, Gérald Darmanin, disait en 2020 « La police exerce une violence, certes légitime, mais une violence, et c'est vieux comme Max Weber ! »<sup>8</sup>. Critiqué pour ces propos, le ministre, en souhaitant justifier les dérives de la répression policière durant les manifestations des Gilets jaunes, a dégagé un contresens révélateur de la légitimité de l'État à exercer de la violence.

La police n'est pas l'État. Selon Max Weber, "*L'État est cette communauté humaine, qui à l'intérieur d'un territoire déterminé (...) parvient à imposer le monopole de la violence physique légitime.*"<sup>9</sup> Pourtant, cette définition n'est pas une justification à toutes les violences. Elle permet simplement de comprendre le moyen que possède l'État et que les autres groupements politiques n'ont pas : la violence physique légitime, et non pas la violence physique.

Ainsi, dans l'Union européenne du XXI<sup>e</sup> siècle, les états sont libres d'utiliser ce monopole de la violence physique, d'autant plus lorsqu'il implique la protection des biens et des personnes. En outre, il faut rappeler que la légitime défense des forces policières ne peut être remise en cause lorsque celle-ci se confronte aux violences d'autres groupements politiques. Toutefois, tout comme une même blessure peut être le résultat d'une violence légitime ou illégitime. Ainsi, la légitimité des différentes techniques pour contenir les contestations doit être réévaluée. Les outils utilisés devenant de plus en plus performants, protéiformes et donc potentiellement dangereux.

##### b. L'usage de la force par et sur les manifestants.

---

7 Résolution du Parlement européen du 14 février 2019, op. cit., p. 139–141.

8 Audition de Gérald Darmanin et de Marlène Schiappa devant la commission des lois à l'Assemblée nationale. 28 juillet 2020.

9 Max Weber, *Le savant et le politique*, trad. par J. Freund, Paris, Plon, 1959.

Il convient, lorsqu'on aborde le sujet des dérives de la répression policière, de ne pas laisser de côté les éventuelles dérives des autres acteurs issus de la société civile, les manifestants.<sup>10</sup>

Au point de vue des pratiques problématiques de certains manifestants, le Parlement condamne plusieurs attitudes observées en manifestations. Tout d'abord, le Parlement européen condamne l'utilisation d'objets, voire d'armes, susceptibles de nuire physiquement aux forces de l'ordre ou de détériorer l'espace public. Ensuite, le Parlement réprovoe également les propos et insultes racistes, antisémites, sexistes et homophobes, ainsi que les violences symboliques et appels au meurtre de certains membres de la classe politique.<sup>11</sup> Enfin, le Parlement proscriit toute diffusion de fausses nouvelles et de théories du complot, notamment les fausses images qui, en reprenant d'anciennes photographies de foules, les font passer pour la manifestation actuelle. Elle reproche aussi les fausses annonces de décès ou de blessés graves qui seraient provoqués par la police.<sup>12</sup>

En parallèle à ces condamnations, le Parlement souligne la nécessité de trouver des moyens adaptés de protéger les droits fondamentaux des citoyens et des personnels soignants participant aux manifestations. Ainsi, le Parlement rappelle son attachement à l'intégrité physique et psychologique des mineurs ayant pleinement le droit de participer aux contestations sociales ainsi que des médecins participant au cortège et aidant à gérer les blessures, superficielles ou graves, provoquées par toute forme de violence, volontaire ou involontaire.

---

10 Pour ce qui concerne les différents acteurs de la manifestation, voir la sous-partie « 2.3 Les acteurs de la manifestation ».

11 Clavel, G. (2018, 8 avril). *Nantes: un mannequin à l'effigie de Macron pendu, LREM dénonce un "appel au meurtre"* Le HuffPost. URL: [https://www.huffingtonpost.fr/2018/04/08/nantes-un-mannequin-a-leffigie-de-macron-pendu-lrem-denonce-un-appel-au-meurtre\\_a\\_23405763/](https://www.huffingtonpost.fr/2018/04/08/nantes-un-mannequin-a-leffigie-de-macron-pendu-lrem-denonce-un-appel-au-meurtre_a_23405763/)

12 Exemple lors d'un blocus dans une université parisienne en 2018: Moullot, P. (2018, 24 avril). *Blessé grave à Tolbiac: un témoin avoue avoir menti, le site «Reporterre» rétropédale. Libération.* URL : [https://www.liberation.fr/france/2018/04/24/blesse-grave-a-tolbiac-un-temoin-avoue-avoir-menti-le-site-reporterre-retropedale\\_1645623/](https://www.liberation.fr/france/2018/04/24/blesse-grave-a-tolbiac-un-temoin-avoue-avoir-menti-le-site-reporterre-retropedale_1645623/)

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN-

*Le Parlement européen,*

- vu la Déclaration universelle des droits de l’homme ainsi que les autres traités et instruments des Nations unies en faveur des droits de l’homme,*
- vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques,*
- vu l’appel à l’action en faveur des droits humains lancé par le secrétaire général des Nations unies,*
- vu la note d’information de la rapporteuse spéciale des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d’association, sur les poursuites stratégiques altérant le débat public ainsi que les droits à la liberté de réunion et à la liberté d’association,*
- vu la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne,*
- vu la convention européenne des droits de l’homme (CEDH) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme en la matière,*
- vu les traités de l’Union européenne, et notamment les articles 2, 3, 4, 6 et 7 du traité sur l’Union européenne (traité UE),*
- vu sa résolution du 16 janvier 2019 sur la situation des droits fondamentaux dans l’Union européenne en 2017,*

*A. considérant que l’Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d’égalité, de l’état de droit, ainsi que de respect des droits de l’homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités; que ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l’égalité entre les femmes et les hommes;*

*B. considérant que l’état de droit est la clé de voûte de la démocratie et l’un des principes fondateurs de l’Union européenne, fonctionnant sur la base de la présomption de confiance mutuelle en vertu de laquelle ses États membres respectent la démocratie, l’état de droit et les droits fondamentaux, comme le prévoient la charte et la CEDH;*

*C. considérant que l’Union s’est engagée à respecter la liberté d’expression et d’information, ainsi que la liberté de réunion et d’association;*

*D. considérant que l’article 11 de la CEDH et l’article 12 de la charte disposent que toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d’association, y compris le droit de fonder avec d’autres des syndicats et de s’y affilier pour la défense de ses intérêts;*

*E. considérant que l’article 11 de la CEDH précise que «l’exercice de ces droits ne peut faire l’objet d’autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la*

*défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui»;*

*F. considérant que l'article 11 de la CEDH dispose également que la liberté de réunion n'empêche «pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État»;*

*G. considérant que l'article 12 de la charte précise également que les «partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens ou citoyennes de l'Union»;*

*H. considérant qu'il y a lieu de protéger la liberté d'association; qu'une société civile dynamique et des médias pluralistes jouent un rôle essentiel dans la promotion d'une société ouverte et pluraliste et de la participation des citoyens au processus démocratique et dans la consolidation de la responsabilité des gouvernements;*

*I. considérant que la liberté de réunion va de pair avec la liberté d'expression, comme le garantissent l'article 11 de la charte et l'article 10 de la CEDH, disposant que toute personne a droit à la liberté d'expression, ce qui comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières;*

*J. considérant que comme le prescrit l'article 10 de la CEDH, l'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités, il peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire;*

*K. considérant que l'article 52 de la charte dispose que «toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés»;*

*L. considérant que, conformément à l'article 4, paragraphe 2, du traité UE, l'Union européenne «respecte les fonctions essentielles [des États membres], notamment celles qui ont pour objet d'assurer leur intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale»; qu'«en particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre»;*

*M. considérant que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne, toutes les restrictions des droits fondamentaux et des libertés civiles doivent respecter les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité;*

*N. considérant que les autorités répressives de plusieurs États membres ont été critiquées pour avoir restreint le droit de manifester et avoir recouru de façon excessive à la force;*



1. *demande aux États membres de respecter le droit à la liberté de réunion pacifique, la liberté d'association et la liberté d'expression;*
2. *souligne que le débat public est essentiel au bon fonctionnement des sociétés démocratiques;*
3. *condamne l'adoption de lois qui restreignent la liberté de réunion dans plusieurs États membres ces dernières années;*
4. *estime que la violence contre des manifestants pacifiques ne peut jamais constituer une solution ni dans un débat ni en politique;*
5. *constate que la police, qui a compté elle aussi de nombreuses victimes dans ses rangs, travaille dans des conditions difficiles, compte tenu notamment de l'hostilité dont font preuve certains manifestants, mais également de la charge de travail excessive; condamne tout acte de violence, de quelque nature que ce soit, perpétré sur des personnes ou des biens par des manifestants violents et radicaux qui ne participent aux manifestations que pour semer la violence et sabotent la légitimité des manifestations pacifiques;*
6. *souligne qu'il importe de garantir la sécurité des agents des forces de l'ordre, des agents de police et des militaires chargés des opérations de maintien de la sécurité lors des manifestations publiques de protestation;*
7. *condamne toutefois le recours à des interventions violentes et disproportionnées par les autorités publiques lors de protestations et de manifestations pacifiques.*
8. *invite donc les États membres à veiller à ce que le recours à la force par les services répressifs soit toujours légal, proportionné et nécessaire et qu'il ait lieu en ultime recours et à ce qu'il préserve la vie et l'intégrité physique des personnes; fait observer que le recours aveugle à la force contre la foule est contraire au principe de proportionnalité;*
9. *encourage, pour aller plus loin dans la gestion de la force utilisée, l'établissement d'un comité d'enquête par état membre pluraliste et plus transparent. Ce comité réunirait, dans un collège d'ampleur raisonnable, des journalistes, des militants, citoyens volontaires ou choisis de façon aléatoire ainsi que des représentants de la police. Fondée sur le modèle québécois<sup>13</sup>, la majorité serait donnée par le vote du président de l'organisme qui ne pourra pas être un membre de l'administration policière par souci d'impartialité.*
10. *invite à suspendre, le temps de l'enquête, les forces de l'ordre inculpées pour violence policière afin de ne pas donner, à juste titre, un sentiment d'impunité à la société civile. Ce sentiment d'impunité représente un réel problème, qu'il soit fondé ou non, dans la relation confiance qu'entretiennent les sociétés avec leurs forces de l'ordre.*
11. *prend acte du rôle important des journalistes et des photojournalistes dans le signalement des cas de violence excessive et condamne toutes les situations dans lesquelles ils ont été délibérément pris pour cible;*

---

13 BEI (Bureau des Enquêtes indépendantes), Profil et Selection. URL: <https://www.bei.gouv.qc.ca/enqueteurs/profil-et-selection.html> (consulté le 13 mars 2022).

12. *encourage les états membres à faire de la violence délibérée contre les journalistes un caractère aggravant lors de l'inculpation des policiers usant de la force illégitimement.*
13. *encourage les États membres à faire de l'âge des manifestants, si infraction avérées sur mineurs, un caractère aggravant lors de l'inculpation des policiers usant de la force illégitimement. En effet, comme la Commission européenne le rappelle : la participation des mineurs aux contestations sociales doit être un droit qui ne doit pas être bafoué et rester dans le respect de la Charte européenne des droits fondamentaux. Toutefois, les contrôles d'identités en contestations sociales, avant ou après celles-ci, ne constituent pas un problème notoire.*
14. *encourage les États membres à mieux protéger les personnels soignants, acteurs nécessaires lors des contestations sociales, à travers la connaissance à l'avance des personnels soignants en présence par l'établissement d'un fichier à compléter préalablement aux manifestations.*
15. *encourage les forces de l'ordre des États membres à participer activement à la formation dispensée par l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) sur le thème «Ordre public – missions de police lors d'événements majeurs»;*
16. *encourage les États membres à échanger les bonnes pratiques à cet égard » ;*
17. *encourage les États membres à développer, sur base des meilleurs pratiques recensée et discutées, un code de conduite européen (techniques et outils à préférer) à l'attention des forces de l'ordre pour les contestations sociales.*
18. *encourage à rendre illégale par une directive européenne la présomption de légitime défense pour les forces policières.*
19. *encourage à revoir les stratégies d'encerclement au cours de la contestation sociale. Son utilisation devant être limitée à l'encerclement et l'ex-filtration des casseurs et autres individus troublant de fait la bonne marche de la contestation sociale.*
20. *encourage, un contrôle d'identité plus appuyé au début des contestations sociales, afin de repérer les éléments perturbateurs et les casseurs connus des services de police.*
21. *encourage à condamner la confiscation de certains objets, comme déterminés par la Commission, pour se protéger des gaz lacrymogènes : masque, lunettes et dosettes de sérum physiologiques. Les dispositifs ayant pour but de masquer le visage et de dissimuler son identité ne sont pas compris dans cette mesure, en vertu des différentes législations européennes.*
22. *encourage les états membres à interdire la publication sur les réseaux sociaux de vidéos montrant le visage des forces de l'ordre.*
23. *encourage donc les États membres à repenser les moyens d'identification des forces de l'ordre pour mieux protéger leur identité face à la dérive que représentent les réseaux sociaux en termes de protection de la vie privée.*
24. *encourage les états membres, à identifier le risque des armes choisies pour le maintien de l'ordre en contestations sociales à travers une classification sous forme de pastilles : verte, orange et rouge. La pastille verte regroupant les armes entraînant des dommages nuls ou*

*simplement superficiels, la pastille orange regroupant les armes entraînant des séquelles sur le long-terme et/ou à vie et la pastille rouge regroupant les armes ayant provoqué la mort de manifestants.*

*25. encourage la limitation du recours au tir de défense pour les forces de l'ordre aux membres inférieurs et en dernier recours.*

*26. encourage la limitation du recours aux gaz lacrymogènes à la dispersion des casseurs.*

*27. encourage la limitation de la puissance du canon à eau en manifestations.*

*28. salue la volonté de la Commission d'interdire les grenades de désencerclement et des grenades assourdissantes au sein de l'Union européenne.*

*29. encourage la standardisation au niveau des quatre derniers points à travers une directive.*