LA VEILLE JURIDIQUE

Centre de Recherche de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale

RUBRIQUE

DÉONTOLOGIE ET SÉCURITÉ

ANNÉE 2020

PAR FRÉDÉRIC DEBOVE

CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE

TABLE DES MATIÈRES

Janvier

Décision 2019-262 du Défenseur des droits du 22 novembre 2019 relative à l'usage de la force par des gardiens de la paix en civil contre un participant à une manifestation..... 6

Février

Décision 2019-299 du 10 décembre 2019 relative à l'usage de la force par un fonctionnaire de police cagoulé lors d'une manifestation..... 16

Mars

Décision-cadre 2020-026 du Défenseur des droits du 29 janvier 2020 relative aux difficultés rencontrées par les personnes sourdes et malentendantes en matière d'emploi public..... 26

Décision 2020-041 du Défenseur des droits du 11 mars 2020 relative au non-respect des obligations de secret professionnel de la part d'un fonctionnaire de police..... 31

Avril

Décision 2020-056 du Défenseur des droits du 19 mars 2020 relative à l'usage de la force par des agents de la surveillance générale de la SNCF..... 36

Mai

Arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 30 avril 2020 relatif à l'usage excessif de la force lors de l'opération insuffisamment planifiée du GIPN au domicile d'un suspect en présence de sa famille : *Castellini C. France* 48

Juin

Décision 2020-095 du Défenseur des droits du 20 avril 2020 relative au harcèlement sexuel subi par une focntionnaire, de la part d'un supérieur hiérarchique et à l'absence de mesures de prévention et de protection de la part de son employeur 58

Septembre

Décision-cadre 2020-131 du Défenseur des droits relative à des recommandations générales sur les pratiques de maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie 70
Les grands axes du Schéma national du maintien de l'ordre (SNMO) 75

Octobre

Arrêt *Kotilainen contre Finlande*, Cour européenne des droits de l'Homme, 17 septembre 2020 84

JANVIER 2020

CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Des vœux placés sous le signe de la déontologie !

À l'occasion de la présentation de ses vœux à la police nationale le 13 janvier 2020, le ministre de l'Intérieur Christophe Castaner a salué l'engagement de tous les fonctionnaires de police de France tout en rappelant l'ampleur de la responsabilité inhérente au fameux « monopole de la violence légitime » théorisé par le sociologue allemand Max Wéber (*Le savant et le politique*, 1919) : « Policier, c'est avoir le droit de faire usage de la force pour combattre les troubles, pour mettre fin aux violences, pour protéger les populations, protéger les Institutions. Ce droit, c'est une responsabilité lourde – la plus lourde qui soit. C'est prendre la mesure de la situation. C'est faire preuve, toujours, de discernement. C'est dompter ses sentiments, se maîtriser, analyser et agir avec mesure et proportionnalité. Cela non plus nous ne devons pas le perdre de vue, car l'usage juste et proportionné de la force est ce qui sépare la démocratie de l'arbitraire, ce qui distingue l'ordre et la brutalité, c'est le fondement, aussi, de notre confiance avec les Français. L'année 2020 n'a que quelques jours et pourtant, déjà, toute cette responsabilité et tout le poids de l'engagement de policier reviennent à nous (...). Chaque interpellation, chaque opération, chaque journée est sensible quand on est policier. Chacune exige la même concentration, la même rigueur, la même exemplarité. Policier ou gendarme, représenter les forces de l'ordre, c'est être un modèle, c'est assumer qui l'on est et porter son RIO (Référentiel des identités et de l'organisation, autrement dit un numéro à 7 chiffres qui permet l'identification individuelle des policiers et des gendarmes, NDLR). C'est être respectueux, même face à ceux qui ne le sont pas. C'est garder son sang-froid, même face à la provocation, même face à la haine, même face aux coups. Depuis un an, je le dis

dans chacune de mes visites auprès des policiers et des gendarmes, et je le répèterai aussi longtemps qu'il le faudra : s'il y a un soupçon, il y aura une enquête. S'il y a une faute, il y aura une sanction. Ces mots, je les prononce avec détermination, avec solennité. C'est notre engagement, c'est notre promesse vis-à-vis des Français ».

Sur-employé, épuisé, mais toujours exemplaire

Quand bien même les forces de l'ordre seraient-elles sur-employées et sans doute épuisées par la répétition des manifestations, des mouvements sociaux, et des attroupements, l'honneur de la police et de la gendarmerie nationales, c'est de ne pas faire de croche-pied à l'éthique, sauf à s'abaisser et à abaisser l'institution que chaque fonctionnaire ou militaire représente. Au moment où il prononce ce discours dont l'inflexion déontologique est palpable, le ministre de l'Intérieur a très visiblement à l'esprit plusieurs affaires qui sont lourdes de soupçons à l'encontre des forces de l'ordre. Quelques jours auparavant, un livreur, Cédric Chouviat, décédait en effet des suites d'une asphyxie avec fracture du larynx après avoir été interpellé dans des circonstances qui interrogent et doivent être éclaircies. Au même moment, les réseaux sociaux regorgent de vidéos de violences présentées comme illégitimes à l'occasion notamment des manifestations des « Gilets jaunes » ou de celles, plus récentes, contre la réforme des retraites (coups de matraques à la volée, croche-pied gratuit faisant trébucher un manifestant, utilisation du LBD en direction d'une foule compacte pour l'empêcher de progresser, etc.).
Le lendemain du discours prononcé par Christophe Castaner au sein de l'École nationale supérieure de la police (site de Cannes-Ecluse), le président de la République Emmanuel Macron emboîtait le pas de son ministre de l'Intérieur en dénonçant solennellement des

comportements qui ne sont pas acceptables tout en demandant au Gouvernement des propositions claires pour améliorer la déontologie. En ce domaine, les propositions sont foisonnantes (amélioration des techniques d'intervention – suspension éventuelle du plaquage ventral, apprentissage de la « désescalade » si chère à nos voisins allemands –, réforme en profondeur de la sélection et de la formation des forces de l'ordre afin de valoriser la résolution des conflits au détriment des seules valeurs viriles, mise en place d'un contrôle externe des forces de sécurité intérieure en lieu et place des Inspections internes) et l'année 2020 sera sans doute celle de l'éclosion pour certaines d'entre elles, les plus raisonnables et opérationnelles.

Dans l'attente de ces évolutions à venir, les contrôles se rapportant présentement à la déontologie de la sécurité charrient régulièrement leur lot de décisions intéressantes dont certaines ont pu d'ailleurs fuiter dans la presse spécialisée sans être encore publiées officiellement (dépêche AEF info n° 618849 faisant état d'une décision du Défenseur des droits du 10 décembre 2019 dénonçant l'interpellation déguisée de 43 personnes à Paris le 2 janvier 2019 en marge d'un rassemblement de « Gilets jaunes »). Pour s'en tenir aux décisions publiées et donc accessibles régulièrement (restons exemplaire !), **celle rendue le 22 novembre 2019 par le Défenseur des droits mérite un éclairage particulier**.

Banque et téméraire à la fois !

Dans un contexte marqué par une accumulation d'accusations de violences à l'encontre des forces de l'ordre (et plus singulièrement la police nationale), la **décision n° 2019-262 du Défenseur des droits** stigmatise une certaine forme de radicalisation des pratiques policières, pour reprendre l'expression usitée par certains

sociologues de la sécurité comme Fabien Jobard.

Les faits de l'espèce peuvent se résumer comme suit : le 17 mars 2016, le réclamant, M. X. participe à une manifestation de lycéens et d'étudiants à proximité de la place de la Nation. De nombreux fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie sont présents sur place aux fins de sécuriser et d'encadrer le cortège de manifestants appelés à progresser boulevard Voltaire en direction de la place de la République. Au sein du dispositif mis en place, des effectifs policiers en civil sont plus particulièrement chargés de repérer et d'interpeller les casseurs et les auteurs de jets de projectiles. En fin de matinée, le lieutenant de police D., coordonnateur d'une des équipes mobiles d'intervention, reçoit de sa station directrice l'ordre de se transporter avec ses effectifs boulevard Voltaire où un groupe de casseurs aux visages dissimulés est aperçu en train de dégrader des commerces. Arrivés sur place, les fonctionnaires de police constatent effectivement la présence d'un homme au comportement suspect, entièrement vêtu de noir, porteur d'une capuche et de gants. Alors qu'il se trouve sur le trottoir opposé aux policiers, l'individu au visage entièrement dissimulé par un cache-cou regarde à plusieurs reprises derrière lui (comme pour s'assurer de l'absence de forces de l'ordre) avant de taguer la vitrine d'une banque en inscrivant en lettres noires « Fuck le SMI ».

Après avoir traversé le cortège des manifestants, huit fonctionnaires de police se dirigent alors vers M. X. aux fins de l'interpeller et de l'extraire rapidement de la foule potentiellement hostile et agitée à l'issue de son interpellation. Arrivé en premier au contact de l'intéressé, le gardien de la paix Y. plaque, dans un premier temps, ce dernier sans ménagement contre la vitre de l'établissement bancaire pour l'immobiliser et éviter toute fuite éventuelle. Le procès-verbal qui relate cette interpellation précise

d'ailleurs expressément que la tête de l'individu heurte la vitrine de la banque au moment de l'intervention du gardien de la paix Y. Dans un second temps, et alors que M. X. tente de se débattre en gesticulant, le gardien de la paix Z. porte assistance à son collègue en amenant l'individu interpellé au sol afin de mieux le maîtriser. C'est alors que le gardien de la paix Z. assène plusieurs coups de bâton souple à l'arrière des cuisses de M. X. afin de permettre au lieutenant F. de procéder à son menottage plus aisément.
Une fois maîtrisé, l'individu est ensuite conduit au commissariat pour être placé en garde à vue, étant précisé qu'à l'occasion de leur repli vers leurs véhicules, certains fonctionnaires de police sont victimes de jets de projectiles malgré la bulle de protection mise en place par des effectifs de la brigade anti-criminalité. Au cours de cette garde à vue, M. X. s'est vu établir une ITT de quatre jours en considération d'un traumatisme facial, sans perte de connaissance, avec lésions dentaires. Renvoyé devant le tribunal correctionnel de Paris pour dégradations de biens aggravées par la dissimulation volontaire du visage, M. X. sera condamné au printemps 2016 à ... 35 heures de travail d'intérêt général. Après la fonte des neiges, voici venu le temps de la fonte des peines ...

Légalité, nécessité et proportionnalité ... ou la trinité déontologique

Dans sa réclamation transmise au Défenseur des droits, M. X. dénonce un usage disproportionné de la force au moment de son interpellation ainsi que des insultes à caractère homophobe. S'agissant des insultes prétendument proférées par les fonctionnaires de police, le Défenseur des droits constate par une formule lapidaire qu'il n'est pas en mesure de se prononcer sur ce manquement à la déontologie de la sécurité, en considération des

versions contradictoires des protagonistes et de l'absence de tout autre élément de preuve déterminant.

Autant le Défenseur des droits se montre laconique sur l'allégation se rapportant aux insultes homophobes, autant ladite autorité administrative indépendante est nettement plus diserte et loquace s'agissant de la force déployée à l'occasion de l'interpellation de M. X.

Au moment de se prononcer sur ce grief, le Défenseur des droits rappelle à titre liminaire la teneur des dispositions de l'article R. 434-18 du Code de la sécurité intérieure (issues du Code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales) selon lesquelles « le policier ou le gendarme emploie la force dans le cadre fixé par la loi, seulement lorsque c'est nécessaire, et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace selon le cas ».

Légalité, nécessité et proportionnalité : la trinité des exigences inhérentes à toute violence légitime est bien connue. En considération des circonstances de l'espèce, la légalité de l'intervention policière n'apparaît pas fondamentalement sujette à caution aux yeux du Défenseur des droits. Au moment de leur intervention, les effectifs de police pouvaient légitimement croire en la caractérisation d'un délit flagrant (dégradations volontaires de biens aggravées par la dissimulation volontaire du visage afin de ne pas être identifié, art. 322-3 C. pén.) qu'il leur appartenait de faire cesser par l'interpellation de l'auteur. Sans doute la théorie de l'apparence permet-elle de valider l'usage de la coercition en présence d'infractions dont la qualification est incertaine au moment de l'intervention policière. Pour autant, il ne paraît pas superflu de rappeler que le tag est en principe un délit puni seulement d'une peine d'amende et d'une peine de travail d'intérêt général lorsqu'il n'en résulte qu'un dommage léger (art. 322-1 al.2

C. pén.). C'est seulement lorsque la peinture appliquée par le prévenu a atteint et détérioré la substance même du support que la dégradation est sanctionnée d'une peine d'emprisonnement pourvoyeuse de coercition (Crim., 1er juin 1994, Gaz. Pal. 1994, 2, 675).
Régulier, l'usage de la force était-il pareillement nécessaire ?

Des bienfaits d'une interpellation rapide et efficace

Inévitablement appréciée *in concreto*, cette nécessité se jauge à l'aune de plusieurs critères, et singulièrement le comportement du suspect qu'il s'agit d'appréhender. Présentait-il des signes de dangerosité ? Etait-il menaçant pour lui-même ou pour autrui ? Pouvait-il prendre la fuite ? A t-il d'ailleurs tenté de s'enfuir ou de résister activement à son interpellation ?
À la lumière des faits de l'espèce et des critères ci-dessus énoncés, le Défenseur des droits juge contestable le recours à la force en pareilles circonstances. Pour parvenir à ce constat, le Défenseur des droits relève tout d'abord que l'attitude de M. X. ne caractérisait aucune menace actuelle ni réelle, d'autant plus que l'intéressé se trouvait légèrement isolé des manifestants lorsqu'il taguait la vitrine de la banque. Les effectifs mobilisés (8) pour cette interpellation, combinés au caractère très réduit de l'espace où elle s'est déroulée, rendaient de surcroît vaine et illusoire toute possibilité de fuite. Selon l'appréciation du Défenseur des droits qui s'érige par là-même en véritable moniteur d'intervention professionnelle (MIP), « l'effet de surprise généré par l'arrivée rapide de huit policiers, en civil, paraissait suffisant pour permettre une interpellation rapide et efficace en saisissant les deux poignets de l'intéressé afin de procéder à son menottage », le fait de plaquer « sans ménagement » contre la vitrine de la banque n'ayant apporté

aucune plus-value en termes de sécurisation de l'intervention policière.

Ni nécessaire, ni proportionnée : telle est la conclusion finale du Défenseur des droits s'agissant de l'intervention policière litigieuse. *Ite missa est* ... En soi, l'absence de nécessité dans l'usage de la force est déjà constitutive d'un manquement à la déontologie de la sécurité. À ce premier manquement, s'en ajoute cependant un second – la disproportion – que le Défenseur des droits s'attache à expliciter avec une mâle énergie. Rappelons qu'à la suite de son placage contre la vitrine, M. X. a subi un traumatisme facial qui s'est doublé de la perte de deux dents que l'intéressé avait conservées dans sa bouche jusqu'à sa présentation devant un OPJ afin, selon les déclarations de M. X., que « les policiers ne puissent s'en débarrasser ».

S'il reconnaît volontiers que son geste était sans ménagement et sec, le gardien de la paix, auteur du placage litigieux, l'estime toutefois nécessaire – pour éviter un coup de coude – et non excessif. Le Défenseur des droits ne fait pas sienne cette appréciation en considérant au contraire que « la blessure de M. X. témoigne d'un choc violent difficilement compatible avec un simple geste professionnel faisant suite à un usage maîtrisé de la force ». En ce qu'il constitue un usage non nécessaire et disproportionné de la force, ce placage violent caractérise donc logiquement un manquement déontologique aux dispositions précitées de l'article R. 434-18 du Code de la sécurité intérieure.

Last but not least ... Signalons enfin que le geste technique d'intervention professionnelle consistant à « achever » l'interpellation en portant des coups de matraque souple au niveau des ischio-jambiers de M. X. afin de faciliter son menottage, lui provoquant de nouvelles souffrances, et au risque de créer des réactions hostiles de la part de celui qui les subit, est également

vilipendé par le Défenseur des droits. Autrement dit, là où des mains fermes peuvent sans doute suffire, l'usage de la matraque est déontologiquement fâcheux, déplacé et malvenu.

FÉVRIER 2020

CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Sans peur, sans reproche et sans cagoule !

À l'instar de Jeanne d'Arc ou de Bertrand du Guesclin, le chevalier Bayard est, comme chacun sait, l'héritier d'une conception médiévale de l'honneur et de la bravoure. Pleuré à sa mort y compris par ses ennemis, le seigneur de Bayard est passé de vie à trépas sur un champ de bataille milanais au printemps 1524, après avoir été mortellement blessé d'un coup d'escopette dans le dos. Dans la collégiale Saint-André de Grenoble où repose sa dépouille, on peut lire l'épitaphe suivant, tout imprégné des honneurs militaires d'un temps qui n'est plus :

PIERRE TERRAIL, seigneur de Bayard, à peine hors de l'enfance, porta les armes.
Ses beaux faits devancèrent ses années.
Ses coups d'essai furent les chefs d'oeuvre d'un guerrier consommé.
Il se signala dans sa patrie et dans les pays étrangers.
Mais l'Italie fut le théâtre où il parut avec plus de gloire,
et où les lys et les lauriers partagèrent l'honneur de le couronner.
Devenu homme par la vigueur de l'âge et par l'expérience,
il égala tout ce que l'antiquité fabuleuse a raconté de ses héros.
Le surnom de Chevalier sans peur et sans reproche
lui fut commun avec Hercule.
Sa réputation, répandue généralement,
avait attaché à son nom seul l'idée de toutes les vertus réunies.
Il servit et commanda, sous trois rois, pendant près de trente-cinq ans.
La vertu lui avait décerné l'honneur du triomphe,
qu'il estimait plus que les richesses ;
mais le char plia sous le poids des lauriers
et des victoires doit il était surchargée.

Nommé lieutenant-général pour le roi, en Dauphiné,
ce qu'il y eut de plus glorieux pour lui,
fut d'être supérieur à sa dignité.
Chevalier de l'ordre du roi, il reçut moins une grâce que le prix de ses exploits,
et il eut l'honneur de donner à son tour l'ordre de chevalerie à son souverain.
Enfin, il ne manquait aux victoires d'un si grand capitaine,
que de triompher de la mort.
Il en triompha : elle fut étonnée elle-même
du courage avec lequel il s'offrit au coup mortel.
Elle rougit de sa défaite et d'un trait si précipité.
Sitôt qu'il l'eut reçu, il se fit descendre de son cheval au pied d'un arbre :
là, succombant sous les trophées, et le regard encore tourné vers l'ennemi,
il ferma les yeux à la lumière, en l'année 1524, âgé de quarante-huit ans.
Le temps pourra détruire ce monument ;
mais les dépouilles qu'il renferme sont immortelles…

Figure tutélaire du héros national, emblème historique de l'esprit chevaleresque, le chevalier Bayard servait en son temps son prince et sa patrie, sans peur et sans reproche. Au service de la population et non plus d'un prince en particulier, le policier ou le gendarme doit lui aussi se comporter aujourd'hui de façon exemplaire (à défaut d'héroïsme), en toute circonstance. De la même manière que les guerres moyenâgeuses avaient leurs règles et leurs coutumes, les rapports entre la population et les forces de l'ordre sont à présent gouvernés par des principes déontologiques qui conditionnent en retour le respect et la considération du citoyen à l'égard de sa

police. Tout manquement à ces principes pouvant altérer durablement les rapports police-population, et par ricochet le pacte républicain, il convient d'être particulièrement attentif à la déontologie de la sécurité dont le Défenseur des droits est l'un des gardiens vigilants. La **décision n° 2019-299 du 10 décembre 2019** témoigne une nouvelle fois du dynamisme de cette autorité administrative indépendante, de rang constitutionnel, au moment de délivrer son interprétation de ce que doivent être les bonnes pratiques professionnelles dans notre société contemporaine.

Le poids des mots, le choc des photos !

Les faits à l'origine de la saisine du Défenseur des droits peuvent se résumer comme suit : le 14 avril 2018, plusieurs groupes de manifestants convergent vers un parc public de Montpellier dans la perspective de se diriger en cortège vers la gare. Une compagnie départementale d'intervention (CDI), composée d'une quinzaine de personnels et dirigée par le capitaine de police A., est chargée de contenir ces manifestants. Informé par sa station directrice que des individus préparent des projectiles et des engins incendiaires artisanaux, le capitaine A. reçoit pour instructions de faire mouvement avec sa compagnie. Il décide alors de se positionner devant le groupe de manifestants afin de permettre aux véhicules de police d'être hors de portée des projectiles. Au moment même où s'engage un face-à-face, Mme X. – âgée de 60 ans – s'approche des personnels de la compagnie départementale d'intervention pour prendre une photographie de cette opération de police. À plusieurs reprises, un gardien de la paix B. doté d'un lanceur cougar et porteur d'une cagoule, enjoint à Mme X. de s'éloigner du dispositif mis en place. En l'absence de réponse à ces injonctions, le gardien de la paix B. s'empresse alors d'aller au contact direct de l'intéressée et la repousse de la main. Déséquilibrée, Mme X. tombe

au sol en se blessant (un certificat établi deux jours après les faits mentionne des hématomes et excoriations au niveau des genoux ainsi que des contractures des muscles cervicaux et des épaules, sans toutefois fixer d'incapacité totale de travail). S'estimant victime de violences policières, Mme X. a par la suite déposé une réclamation auprès du Défenseur des droits.

Circulez, il n'y a rien à voir ni à filmer !

Dans un premier temps, le Défenseur des droits s'est attaché à déterminer si la force déployée par le gardien de la paix B. à l'encontre de Mme X. était légitime, en considération de sa nécessité et de sa proportionnalité. Dans un second temps, le Défenseur des droits s'est penché sur la question du port de la cagoule par des effectifs de police et les difficultés corrélatives d'identification s'y rapportant.
Au moment d'apprécier *in concreto* la légitimité du geste du gardien de la paix B., le Défenseur des droits rappelle, comme il le fait usuellement, les termes de l'article R. 434-18 du Code de la sécurité intérieure (CSI) selon lesquels « la force ne peut être utilisée qu'en cas de nécessité et de manière proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace ». L'usage de la force était-il en l'espèce nécessaire ? Cette première question appelle une réponse positive du Défenseur des droits. Au soutien de sa position, l'autorité administrative indépendante relève que le contexte dans lequel le geste litigieux est intervenu était dangereux et incertain. Des heurts comme des jets de projectiles étaient annoncés comme imminents ; les effectifs de police dotés d'un lanceur cougar devaient disposer d'un périmètre sanctuarisé de toute présence humaine afin de pouvoir utiliser leur arme de dotation en toute sécurité. Quand bien même Mme X. n'aurait-elle pas eu la même

perception du danger, celle-ci avait reçu plusieurs injonctions de quitter le périmètre dans lequel elle se trouvait. En considération du fait que l'intéressée avait reconnu avoir parfaitement entendu les directives qui lui avaient été adressées, le Défenseur des droits concède volontiers que la contrainte mise en œuvre était en l'espèce nécessaire pour écarter Mme X., malgré le peu de temps (5 secondes) séparant les injonctions de l'emploi de la force.

Bien que nécessaire, l'usage de la force répondait-il pour autant à l'impératif de proportionnalité inscrit à l'article R. 434-18 du CSI ?

De l'aveu même du gardien de la paix B., auteur du geste litigieux, la contrainte mise en œuvre aurait sans doute pu être moins forte. Toutefois, et toujours selon ses dires, il lui était difficile de procéder autrement dans les conditions opérationnelles qui étaient les siennes. Étant équipé d'un lanceur cougar, il devait en effet se tenir prêt à tout moment à en faire usage afin de protéger ses collègues de la compagnie départementale d'intervention. Tout en reconnaissant que le geste malheureux du gardien de la paix B. n'était sans doute pas destiné à faire tomber Mme X., le Défenseur des droits considère que « la chute de Mme X. résulte de l'emploi d'une force d'une certaine intensité et témoigne du fait que le gardien de la paix B. n'a pas suffisamment pris en compte la situation de déséquilibre de Mme X. » et cela, d'autant plus que cette dernière tournait le dos au fonctionnaire de police au moment de son intervention. Sans être malveillant ni délibéré, l'usage de la force en pareilles circonstances est alors jugé disproportionné et s'analyse donc comme un manquement déontologique aux dispositions de l'article R. 434-18 du CSI.

De la transparence de l'action publique au port de la cagoule

Dans l'espèce soumise à son appréciation, le gardien de la paix B., auteur du geste maladroit, portait au moment des faits une cagoule qui dissimulait son visage. Alors même que la cagoule était sombre et sobre (contrairement à certaines pratiques marginales – masques en forme de tête de mort, par exemple – relevant d'initiatives individuelles totalement inappropriées à des missions régaliennes, *Le Figaro*, 7 janvier 2019), le port de ce genre d'équipement à l'occasion d'une opération banale de maintien de l'ordre n'est pas sans soulever de délicates interrogations juridiques au regard des injonctions paradoxales qu'elles révèlent. En considération des menaces réelles qui les guettent (que l'on songe à l'attentat de Magnanville ou au guet-apens de Viry-Châtillon), les forces de l'ordre revendiquent chaque jour davantage un droit à l'anonymisation de leurs activités et des procédures dans lesquels ils sont cités (V. en ce sens les apports de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice). Dans le même temps, les usagers du service public sont aujourd'hui de plus en plus défiants, voire méfiants, à l'égard de l'action de tous les dépositaires de l'autorité publique, quels qu'ils soient. La tolérance au secret et à l'opacité se réduit désormais à une peau de chagrin. Nimbée d'une aura de modernité, de respectabilité, voire de rectitude, la transparence de l'action publique tend ainsi à s'imposer comme une obligation incontournable de l'administration. Érigée en principe général de l'action publique, la transparence milite toujours plus en faveur de la motivation des actes administratifs, du droit d'accès aux documents administratifs ou bien encore de l'identification individuelle des agents.

Le port de la cagoule par les forces de l'ordre est emblématique de

ce tiraillement entre les exigences de transparence et de secret. Dans sa décision n° 2019-299 du 10 décembre 2019, le Défenseur des droits s'efforce de concilier ces exigences contemporaines fondamentalement antagonistes. Dans un premier temps, le Défenseur des droits rappelle les règles juridiques en se rapportant à l'identification individuelle des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie (art. L. 111-2 C. des relations entre le public et l'administration ; art. R. 434-15 CSI ; note de la Direction générale de la police nationale – DGPN – du 22 février 2017). De ces textes, il ressort que l'identification est le principe et l'anonymisation l'exception. Autrement dit, l'action des forces de l'ordre doit en principe s'effectuer à visage découvert sauf dans l'hypothèse où un texte autorise de manière dérogatoire la dissimulation du visage (ainsi pour les personnels du RAID – Recherche, assistance, intervention, dissuasion – ou du Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale – GIGN – en application d'un arrêté du 7 avril 2011 ; ainsi pour certaines missions en lien avec la lutte contre le terrorisme en application de la note DGPN précitée du 22 février 2017). Selon l'analyse du Défenseur des droits, aucun texte juridique n'autorise explicitement les forces de l'ordre à dissimuler leur visage à l'occasion d'une opération de maintien de l'ordre, et il importe peu ici que les cagoules aient été fournies en dotation par l'administration. Rejoignant à cet égard la position du directeur départemental de la sécurité publique de l'Hérault (qui nie toute sorte d'autorisation de sa part) le Défenseur des droits considère que le port de la cagoule par des fonctionnaires de police au cours d'une manifestation caractérise un manquement à la déontologie de la sécurité. Par-delà la réclamation qui lui a été soumise, le Défenseur des droits observe qu'il est de plus en plus fréquent que des fonctionnaires de police aient le visage dissimulé lors d'opérations de maintien de l'ordre (notamment à l'occasion de

manifestations des « Gilets jaunes »). D'apparition récente, ces pratiques sont susceptibles de détériorer les relations déjà fragiles entre la police et la population. En outre, la dissimulation du visage des fonctionnaires de police lors d'opérations de maintien de l'ordre peut faire obstacle aux missions de contrôle, qu'elles émanent des corps d'inspection internes ou du Défenseur des droits. Ce faisant, le Défenseur des droits rejoint la position exprimée à travers plusieurs arrêts par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH, *El Shennawy c. France*, 20 janvier 2011, à propos de fouilles corporelles opérées sur le requérant lors des extractions vers la Cour d'assises dans le cadre de son procès, par les différentes forces de sécurité – Équipes régionales d'intervention et de sécurité et Groupes d'intervention de la police nationale (GIPN) – intervenant dans sa prise en charge en portant constamment des cagoules ; CEDH, *Slavov c. Bulgarie*, 10 novembre 2015 à propos d'interpellations et de perquisitions pratiquées par des personnels cagoulés, de surcroît en présence des jeunes enfants du suspect). Sans condamner le principe même du recours à des policiers cagoulés, la Cour de Strasbourg se montre en effet inquiète à l'égard du développement de telles « pratiques intimidatoires » qui, sans vouloir humilier, peuvent créer un sentiment d'angoisse.

La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration (art. 15 DDHC)

Rappelons pour conclure que le Défenseur des droits peut solliciter des explications auprès de toute personne physique ou morale mise en cause devant lui ; elles doivent faciliter l'accomplissement de sa mission (art. 18, 20 et 21 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011). En outre, ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission est constitutif d'un délit puni d'une

peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (art. 12 de la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits). Au même titre que la transparence, la collaboration entre institutions est le gage de la confiance des citoyens dans l'action publique en même temps qu'elle participe indiscutablement de la détection et de la sanction des comportements non vertueux.

MARS
2020

CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

De la langue pendue à la sourde oreille !

Urandum est, ut sit mens sana in corpore sano : par cette citation extraite de ses *Satires* (la dixième), Juvénal entendait signifier que s'il est vraiment sage, l'Homme doit se contenter de réclamer la santé de l'âme combinée avec celle du corps. Avec le temps, la formule latine a évolué dans sa portée au point de signifier à présent qu'il faut savoir cultiver autant les activités intellectuelles que les activités physiques. Un esprit sain dans un corps sain, un esprit lumineux dans un corps vaillant. Si chère aux rhéteurs romains et à Montaigne, cette recherche de l'équilibre entre le corps et l'esprit est au cœur de l'éducation humaniste. D'une manière certes plus singulière, la déontologie de la sécurité n'est pas insensible à la pensée de l'auteur des *Satires*. En premier lieu, au titre des obligations qui sont les siennes, l'autorité hiérarchique doit veiller en permanence à la préservation de l'intégrité physique de ses subordonnés ; en même temps qu'il lui appartient de veiller à leur santé physique et mentale, elle doit s'assurer de la bonne condition de ses subordonnés (art. R. 434-6 Code de la sécurité intérieure). Cette préservation du corps et de l'esprit n'est d'ailleurs pas seulement une prescription à usage interne à l'institution policière ou militaire. Sa portée rayonne également à l'égard des usagers du service public. En effet, le policier ou le gendarme ayant la garde d'une personne appréhendée doit être attentif à son état physique et psychologique et prendre toutes les mesures possibles pour préserver la vie, la santé et la dignité de cette personne (art. R. 434-17 C. sécurité intérieure). Au surplus, la lecture attentive de deux décisions récentes du Défenseur des droits (décision n° 2020-026 du 29 janvier 2020 et décision n° 2020-041 du 11 mars 2020) témoigne de cet équilibre impérieux du corps et de l'esprit dans les activités se rapportant à la sécurité intérieure. Un esprit malsain peut

corrompre le corps comme un corps malade peut altérer un esprit sain. Plus précisément, une langue trop pendue comme une sourde oreille ne font pas toujours bon ménage avec les obligations impérieuses de la sécurité intérieure.

À bon entendeur, le salut !

Dans sa **décision n° 2020-026 du 29 janvier 2020**, le Défenseur des droits a été appelé à se prononcer, après saisine par une association, sur les difficultés rencontrées par les personnes sourdes et malentendantes en matière d'accès à l'emploi et de déroulement de carrière. Avant de formuler des recommandations à l'endroit du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Action et des comptes publics, le Défenseur des droits s'est attaché à dresser un état des lieux des emplois pour lesquels la déficience auditive peut caractériser une condition dirimante du recrutement ou du maintien en activité sur l'emploi considéré. Des investigations menées par l'autorité administrative indépendante de rang constitutionnel, il appert que l'acuité auditive n'est érigée en condition d'accès aux emplois publics que pour les seules professions relevant de la sécurité. Si le caractère opérationnel de certains métiers peut assurément réclamer des capacités particulières en termes d'audition, comment concilier ces exigences spécifiques avec le principe général d'égalité et de non-discrimination dont chacun connaît la très forte juridicité ? (Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) ; directive n° 2000/78 du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ; loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses mesures d'adaptation au droit communautaire dans

le domaine de la lutte contre les discriminations). À quelles conditions certaines fonctions peuvent-elles être interdites d'accès aux personnes sourdes ou seulement malentendantes ? Que nous révèlent les textes juridiques en vigueur ? Les interdictions posées par ces textes épars répondent-elles toutes aux strictes exigences de légitimité, nécessité et proportionnalité ? L'accès à l'emploi est-il en outre soumis aux mêmes restrictions que le maintien sur l'emploi ?

On ne peut répondre à ces interrogations sans distinguer selon les institutions concernées, les emplois considérés (services actifs ou non), les filières (technique, administrative, opérationnelle, scientifique).

S'agissant de la police nationale, les conditions d'aptitude physique les plus restrictives se rapportent assez logiquement aux services actifs (décret n° 86-442 du 14 mars 1986 ; arrêté du 10 juin 1995) en considération des contraintes de disponibilité et d'intervention propres aux personnels qui en relèvent. Les personnels relevant de services actifs de la police nationale doivent en effet être en mesure d'intervenir et, le cas échéant, de faire usage de leurs armes de dotation, dans des environnements sonores spécifiques ou dégradés (cris de manifestants, coups de feu, explosions de grenades, crissements de pneus, appels de victimes en détresse, écoute des moyens de transmission en présence d'avertisseurs sonores, etc.). Aussi, toute personne qui postule à un emploi relevant d'un service actif de la police nationale doit se soumettre à une visite médicale dont l'objet est de déterminer le profil médical du candidat, étant observé que tout dispositif destiné à compenser le handicap auditif – comme une correction prothétique par exemple – est formellement proscrit s'agissant des emplois opérationnels. Ce profil médical s'appuie sur sept sigles « SIGYCOP » (S pour la ceinture scapulaire et les membres supérieurs, I pour la ceinture pelvienne et

les membres inférieurs, G pour l'état général, Y pour les yeux et la vision, C pour le sens chromatique, O pour les oreilles et l'audition, P pour le psychisme) auxquels sont attachés des coefficients. En ce qui concerne plus précisément les conditions se rapportant à l'audition, tout candidat doit atteindre le seuil minimum de deux sur une échelle comportant six niveaux allant de la normalité à l'affection grave ou l'impotence fonctionnelle majeure. Ces conditions d'aptitude médicale se retrouvent à l'identique s'agissant des personnels déjà en poste. Selon l'appréciation du Défenseur des droits, « ces conditions d'aptitude particulières fixées pour les personnels des services actifs répondent à un objectif légitime, à savoir, maintenir le caractère opérationnel des forces de sécurite, et sont proportionnées dès lors qu'une distinction est opérée selon la nature des missions exercées ». Ce satisfecit juridique n'est toutefois pas sans réserve. L'identité de traitement entre les agents déjà en poste et ceux qui postulent à l'emploi est en effet jugée trop radicale. Par mimétisme avec les règles applicables aux militaires (art. 8, arrêté du 20 décembre 2012), le Défenseur des droits estime qu'il serait sans doute opportun d'envisager « une dérogation afin que l'agent qui, en cours de carrière, ne satisferait plus aux critères d'acuité auditive puisse être maintenu en fonction au sein du corps auquel il appartient dès lors que l'expérience professionnelle permet de compenser, sur certains postes, la baisse de l'acuité auditive ». Pour les personnels de la police nationale relevant d'autres filières que d'un service actif, la position du Défenseur des droits est moins nuancée : sauf à ce que le médecin agréé ait déclaré la déficience auditive incompatible avec l'emploi postulé, celle-ci ne saurait, en soi, caractériser un obstacle à l'accès à ces filières administrative, technique ou scientifique.

S'agissant de la gendarmerie nationale, les restrictions en vigueur s'appuient respectivement sur l'article L. 4132-1 du Code de la

défense (*Nul ne peut être militaire... s'il ne présente pas les aptitudes exigées pour l'exercice de la fonction*) et sur un arrêté en date du 20 décembre 2012 qui en précise les modalités. Pour les officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale relevant d'emplois opérationnels, le seuil de perception auditive requis est fixé à deux comme pour la police nationale. Toutefois, et c'est là une distinction notable avec la police nationale, les autres emplois de type administratif ou technique demeurent également soumis à un seuil d'acuité auditive quand bien même celui-ci est-il en l'espèce moins exigeant (niveau 3 au lieu de 2). À s'en tenir aux explications avancées par le ministère de l'Intérieur, cette différence de traitement avec les personnels de même catégorie de la police nationale serait justifiée par le statut militaire des personnels considérés, et la possibilité corrélative de les mobiliser sur des opérations militaires en tout temps et en tout lieu (art. L. 4132-1 C. Défense). Cette justification est jugée conforme à la lettre et à l'esprit de la réglementation européenne, et singulièrement à la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Par-delà les constats et conclusions qui précèdent, la décision n° 2020-026 du 29 janvier 2020 s'achève par une recommandation à l'intention du ministère de l'Action et des comptes publics. Par cette ultime recommandation, le Défenseur des droits entend d'abord rappeler aux instituts et centres de formation qu'ils sont tenus de proposer des aménagements aux agents en situation de handicap lors de la préparation des concours internes. Il est ensuite proposé d'engager une réforme afin de soutenir la prise en charge des frais afférents à l'intervention des interprètes lors des visites d'aptitude pour l'ensemble des agents publics.

Bouche cousue vaut mieux que langue pendue

Avec la **décision n° 2020-041 en date du 11 mars 2020**, nous quittons l'oreille pour un autre organe musculaire, la langue. Quand elle ne participe pas aux fonctions de mastication, de déglutition, de gustation ou encore de phonation, la langue peut être l'instrument d'un délit en même temps que d'un manquement déontologique : la violation du secret professionnel et/ou de l'obligation de discrétion.
Faisant sienne le dicton populaire selon lequel « Bouche cousue vaut mieux que langue pendue », le Défenseur des droits nous rappelle dans sa décision susvisée du 11 mars 2020 la portée des obligations résultant du secret professionnel et du devoir de discrétion auxquelles sont tenus les fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie nationale.
À l'origine de la décision n° 2020-041 du 11 mars 2020 se trouve une réclamation émanant d'un professeur certifié en affectation dans un collège. Cet enseignant se trouvait en situation conflictuelle avec la responsable de cet établissement dont il dénonçait régulièrement le harcèlement auprès du rectorat. À la suite de divers courriers de dénonciation qu'elle estimait mensongers et fallacieux, la principale du collège déposait plainte pour dénonciation calomnieuse auprès d'un commissariat de police. Dans le prolongement de cette plainte pénale (ultérieurement classée sans suite), le réclamant était convoqué pour audition et se rendait au commissariat où il était entendu dans le cadre d'une audition libre. Quelques jours après cette audition, le commissaire divisionnaire, responsable du commissariat, transmettait au rectorat des éléments d'information se rapportant à l'audition du réclamant qui révélaient le comportement irrespectueux de l'intéressé vis-à-vis de l'officier de police judiciaire (dans le courrier transmis au rectorat, l'enseignant était décrit comme ayant eu une attitude excitée, agressive,

méprisante, ironique, peu collaborative … et relativement inédite de la part d'un fonctionnaire d'État). En considération de ces éléments comportementaux issus d'une enquête préliminaire, le réclamant était alors entendu par les services du rectorat dans le cadre d'une procédure disciplinaire pour manquement à son obligation de dignité. Dans sa réclamation transmise au Défenseur des droits, l'enseignant sanctionné disciplinairement contestait le principe même de la communication au rectorat d'académie dont il relevait d'informations relatives à son comportement au cours d'une audition libre.

Par-delà la singularité des faits de l'espèce, la réclamation de l'enseignant soulevait une véritable question de principe d'ordre à la fois pénal et déontologique : un policier ou un militaire de la gendarmerie est-il en droit de transmettre à l'autorité hiérarchique d'un suspect des éléments d'informations – en lien notamment avec le comportement de l'intéressé au cours de ses auditions – issus d'une enquête judiciaire impliquant cet individu ?

L'enfer est souvent pavé de bonnes intentions

Au moment de trancher cette question juridique, le Défenseur des droits commence par rappeler les termes dénués d'ambiguïté de l'article R. 434-8 du Code de la sécurité intérieure selon lesquels le policier est « soumis aux obligations du secret professionnel et au devoir de discrétion, [...] [il] s'abstient de divulguer à quiconque n'a ni le droit, ni le besoin d'en connaître, sous quelque forme que ce soit, les informations dont il a connaissance dans l'exercice ou au titre de ses fonctions ». Poursuivant son analyse juridique, le Défenseur des droits constate que le commissaire de police a transmis au rectorat dont relève l'enseignant des éléments d'informations se rapportant au comportement de l'intéressé au

cours de son audition.

Après l'énoncé de la majeure puis de la mineure, le syllogisme juridique, cher à Aristote, conduit logiquement le Défenseur des droits à la conclusion selon laquelle « des informations, acquises dans l'exercice ou au titre de ses fonctions, dans le cadre d'une procédure pénale, ont été transmises par le commissaire divisionnaire à une personne qui n'avait ni le droit, ni le besoin d'en connaître ». Il s'ensuit alors le constat d'une double violation du secret professionnel, d'une part, et du devoir de discrétion, d'autre part. Plusieurs arguments avancés au soutien de la démarche du commissaire de police sont de surcroît balayés d'un revers de la main par le Défenseur des droits : ni le fait que le rectorat était déjà informé de l'existence de cette enquête pénale, ni l'éventualité que le comportement irrespectueux de l'enseignant ait été de nature à caractériser une faute disciplinaire ne trouvent grâce aux yeux et sous la plume du Défenseur des droits. De tels arguments sont jugés en effet irrecevables aux motifs qu'ils n'ont pas d'incidence sur le caractère secret des informations transmises et ne sauraient permettre leur communication. Le couperet final tombe alors sans surprise : en considération de ce manquement déontologique et de ce qu'il estime pouvoir caractériser un délit pénal (art. 226-13 C. pén.), le Défenseur des droits recommande que des poursuites disciplinaires soient engagées à l'encontre du commissaire divisionnaire et transmet par ailleurs sa décision au procureur de la République territorialement compétent aux fins qu'il apprécie l'opportunité des poursuites pénales dans le cas de l'espèce (conformément à l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011). Sans préjudice du sort réservé à cette transmission, une suggestion juridique s'impose en cette fin de chronique. Plutôt que de transmettre un courrier au recteur pour lui dénoncer le

comportement irrespectueux de l'enseignant considéré, n'aurait-il pas été plus judicieux – et orthodoxe juridiquement – de procéder par voie de réquisitions judiciaires (art. 77-1-1 C. pr. pén.) ? Requis de transmettre des informations relatives à l'enquête en cours, et singulièrement des informations relatives à la personnalité de l'enseignant soupçonné de dénonciation calomnieuse, les services du rectorat auraient sans nul doute pu être à l'occasion informés des débordements de l'enseignant, ne serait-ce que pour confirmer ou infirmer leur caractère habituel…. *Quand la peau du lion ne suffit plus, c'est le moment de coudre dessus la peau du renard*, comme l'affirmait en son temps Plutarque (*Vie de Lysandre*, 7, 6 ; *regum et imperatorum apophthegmata,* 190e ; *apophthegmata laconica* 229b).

AVRIL
2020

CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Après la vie du rail, la SuGe déraille !

Dans un entretien accordé au journal *Le Monde* (25 mars 2020), le secrétaire d'État chargé des transports, Jean-Baptiste Djebbari, déclarait récemment que l'offre de trains était appelée à être réduite très fortement, à la fois s'agissant des TGV mais également des Intercités « afin d'éviter les dérives des derniers jours ». En considération de la crise sanitaire résultant de la pandémie du Covid-19, les abus à l'origine de la réduction drastique de la circulation ferroviaire se rapportaient ici à l'incivisme de milliers de voyageurs tentés de se soustraire au confinement ordonné par les pouvoirs publics. Cependant, de la même manière qu'un train peut en cacher un autre, certaines dérives peuvent en dissimuler ou en annoncer d'autres. Après celles des voyageurs, ce sont celles de certains personnels de la Surveillance générale de la SNCF (SUGE) que le Défenseur des droits vient ainsi stigmatiser dans **une décision (n° 2020-056) récente en date du 19 mars 2020**.

À l'origine de cette décision se trouve une réclamation d'un voyageur qui mettait en cause les conditions de son interpellation par des agents de la surveillance générale de la société nationale des chemins de fer dans une gare. Soulignons que les agissements dont se plaignait le réclamant étaient relativement anciens (septembre 2016) mais que l'ancienneté des faits, quand bien même est-elle de nature à constituer un frein aux investigations, n'est plus une cause d'irrecevabilité de la réclamation déposée devant le Défenseur des droits (c'est d'ailleurs là une différence majeure avec l'ancienne Commission nationale de déontologie de la sécurité – CNDS – qui devait être saisie d'éventuels manquements à la déontologie au plus tard dans l'année suivant les faits litigieux). Plus précisément, les faits dénoncés se présentent comme suit :

alors qu'ils se trouvent à bord d'un train aux alentours de 22h00, deux frères, âgés respectivement de 17 et 23 ans, font l'objet d'un contrôle de titre de transport. Constatant que le plus jeune des individus est démuni de tout titre de transport et refuse de présenter une pièce d'identité ou simplement de la décliner, les contrôleurs de la SNCF font alors appel à leurs collègues de la surveillance générale (SUGE). Arrivés en renfort, les agents de la SUGE enjoignent alors au contrevenant de descendre du train au prochain arrêt aux fins de mise en œuvre d'un contrôle d'identité par des fonctionnaires de la police nationale. Au moment où l'individu mineur est accompagné sur le quai de la gare pour être présenté à des fonctionnaires de police, un accrochage a lieu entre son grand frère et des agents de la SUGE. La version des faits litigieux diverge notablement selon les protagonistes, étant observé que l'endroit de l'altercation n'est pas couvert par des caméras de vidéoprotection et que seule une partie de la scène a pu être figée par un film réalisé par un témoin. Selon le frère du contrevenant, des agents de la SUGE l'auraient extrait du train *manu militari* sans autre forme de procès ni d'explication, alors qu'il se trouvait à proximité de la porte du train sans en bloquer la fermeture. Sur le quai, il aurait été tenu très fermement au niveau du cou et des poignets avant de perdre connaissance un court instant à la suite d'un geste d'étranglement. Dans un réflexe de défense, et pour se libérer de l'oppression résultant de la contrainte, le réclamant reconnaît avoir alors griffé et mordu au poignet l'un des agents de l'équipe d'intervention. Pour leur part, les agents de la SUGE affirment avoir été contraints de faire usage de la force à l'encontre du voyageur en considération du comportement de ce dernier qui, après avoir empêché le départ du train en paralysant la fermeture des portes, les avait agressés physiquement en les mordant et les griffant pour échapper à leur

emprise. Au surplus, le voyageur n'aurait subi aucune forme d'étranglement, mais tout au plus une mise à distance de la mâchoire pour éviter toute nouvelle morsure à l'encontre d'un membre de l'équipe de la SUGE. Par-delà ces divergences importantes dans la restitution des faits litigieux, les différents protagonistes s'accordent parfaitement sur la suite des événements : une fois maîtrisé et menotté, l'aîné des deux frères est placé sur un banc en attendant l'arrivée d'un équipage de police et des pompiers. Après conduite au commissariat, le plus jeune des deux frères est pris en charge par l'un des autres membres de la famille tandis que son aîné est placé en garde à vue pour violences aggravées. Au cours de la garde à vue, le suspect est examiné par un médecin qui délivre un certificat attestant de la compatibilité de la mesure de contrainte avec l'état de santé de l'intéressé, sans mentionner de lésions visibles. Dans le même temps, les examens médicaux pratiqués à l'égard des personnels de la SUGE impliqués dans cette intervention font état de lésions superficielles de griffures, d'une contusion du poignet gauche, ou bien encore de plaies scapulaires par morsure.

Pas de bras, pas de chocolat ; pas de ticket, pas de trajet !

Appelé à se prononcer sur les éventuels manquements à la déontologie se rapportant à cette intervention d'un équipage de la SUGE, le Défenseur des droits procède à une analyse méthodique des faits litigieux en les scindant en plusieurs séquences chronologiques allant du contrôle de titre de transport jusqu'aux écrits réalisés à la suite de cette intervention.
S'agissant de l'opération de vérification de titre de transport, le contrôle opéré par le Défenseur des droits porte tout particulièrement sur l'injonction de descendre du train. Alors que

l'aîné des frères avait exprimé le souhait que le contrôle de son frère fut poursuivi à bord du train, les agents de la SUGE avaient en l'espèce procédé différemment en enjoignant au mineur de descendre du train à l'occasion du prochain arrêt en gare. Cette injonction était-elle juridiquement valable ?

C'est ici le Code de transports qu'il convient de consulter dans sa rédaction aujourd'hui issue de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Dans sa deuxième partie législative, ce Code comporte en effet un livre entier (livre II) consacré à la sécurité et à la sûreté des transports ferroviaires ou guidés (art. L. 2211-1 et s.), au sein duquel des dispositions spécifiques sont dédiées à la police du transport (art. L. 2241-1 à L. 2242-8) ainsi qu'aux services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP (respectivement la SUGE et le Groupe de protection et de sécurité des réseaux – GPSR). À la lecture des textes précités, il apparaît que les agents assermentés de l'exploitant du service de transport (les contrôleurs de la SNCF), comme les agents assermentés missionnés du service interne de sécurité de la SNCF (les agents de la SUGE), sont habilités à constater par procès-verbaux certaines infractions à la police du transport, et singulièrement la violation des dispositions tarifaires. À cette fin, lesdits agents assermentés disposent de la faculté de recueillir ou de relever l'identité et l'adresse des contrevenants (art. L. 2241-2 C. transports et 529-4 C. pr. pén.). Dans l'hypothèse où le contrevenant refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, les agents assermentés de la SNCF sont en droit d'en aviser sans délai et par tout moyen un officier de police judiciaire territorialement compétent (et donc, selon les zones territoriales, un officier de police judiciaire issu de la police ou de la gendarmerie nationales). Sur l'ordre de ce dernier, les agents assermentés de la SNCF peuvent être autorisés à retenir l'auteur de l'infraction le

temps strictement nécessaire à l'arrivée de l'officier de police judiciaire ou, le cas échéant, à le conduire sur-le-champ devant lui. Pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire, le contrevenant est tenu de demeurer à la disposition de l'agent assermenté. La violation de cette obligation, comme plus globalement le refus d'obtempérer aux injonctions de l'agent assermenté, est punie de deux mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende. En considération des faits de l'espèce et plus particulièrement du comportement du contrevenant (qui refuse que son identité soit recueillie ou relevée), l'injonction de descendre ne caractérise aucune violation des dispositions du Code des transports ni aucun manquement à la déontologie de la sécurité.

Tout cela ne vaut vraiment pas... le cou !

En même temps que l'injonction de descendre du train reçoit, dans son principe même, un satisfecit du Défenseur des droits, ses modalités de mise en œuvre ne sont pas jugées avec la même bienveillance. Loin s'en faut.
En application du Code des transports (art. L. 2241-6), une injonction de descendre du train peut concerner non seulement tout contrevenant aux dispositions tarifaires mais également tout voyageur dont le comportement est susceptible, soit de compromettre la sécurité des personnes ou la régularité des circulations, soit de troubler l'ordre public. Faire obstacle à la fermeture des portes du train au moment où le signal de fermeture retentit (comme le relate le procès-verbal de contravention dressé à cette occasion) caractérise à l'évidence une manœuvre d'entrave à la régularité des circulations. Aussi, malgré des versions divergentes sur ce point, si l'on admet, comme le Défenseur des droits, que l'aîné

des deux frères empêchait effectivement la fermeture des portes au moment de l'intervention des personnels de la SUGE, l'injonction de descendre du train était *a priori* tout aussi légitime à son encontre qu'à l'égard de son frère. Justifiée dans son principe, une injonction de descendre du train peut être mise en œuvre coercitivement, dès l'instant que l'individu auquel elle s'adresse n'obtempère pas. En tant que de besoin, les personnels assermentés de la SNCF peuvent d'ailleurs requérir l'assistance de la force publique (art. L. 2241-6 C. transports), ce qui s'avère tout à fait exceptionnel en pratique. Lorsqu'elle s'accompagne de l'usage de la contrainte physique, l'injonction de descendre du train doit alors s'effectuer dans le respect des dispositions de l'article R. 2251-17 du Code des transports (dans sa rédaction actuelle issue d'un décret n° 2019-726 du 9 juillet 2019). En d'autres termes, la force déployée doit être nécessaire et proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace. Légitimité, nécessité, proportionnalité, la trinité est bien connue et se retrouve invariablement dans tous les textes encadrant le recours à la force (V. entre autres art. 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen – DDHC ; art. R. 434-18 du Code de la sécurité intérieure – CSI). Soulignons à cet égard que le fait de résister violemment à une injonction de descendre du train mise en œuvre ici coercitivement est de nature à caractériser le délit de rébellion défini et réprimé aux articles 433-6 et suivant du Code pénal. En ce qu'il est puni d'une peine d'emprisonnement, le délit de rébellion autorise les agents de la SUGE à procéder à l'interpellation de son auteur, conformément aux dispositions de l'article 73 du Code de procédure pénale. Toutefois, qu'elle soit fondée sur l'article R. 2251-17 du Code des transports ou sur l'article 73 du Code de procédure pénale, la force déployée doit en toutes circonstances être nécessaire et proportionnée aux conditions de l'arrestation (Crim., 13 avril 2005, Bull. Crim. n° 131).

S'agissant de la proportionnalité de la contrainte déployée à l'encontre du réclamant, le Défenseur des droits observe, à partir de l'enregistrement vidéo réalisé par un voyageur, que l'usage de la force s'est notamment manifesté par un geste (encerclement du cou du voyageur par le bras de l'un des personnels de la SUGE) qui s'apparente à une prise d'étranglement d'une durée au moins égale à dix secondes. Auditionnés par le Défenseur des droits sur la pertinence et la justesse de ce geste technique, des formateurs de la SUGE ont tenu à souligner que « la pratique dite du "cerclage" n'était pas enseignée au-dessus de la ligne d'épaule (cou, colonne vertébrale, tête), considérée comme une "zone rouge", en raison des risques que représente une contrainte sur ces parties du corps. Ces prohibitions sont d'ailleurs contenues dans le support de formation initiale relatif aux techniques d'intervention de la Surveillance Générale ». À la lumière de cet éclairage pratique, la conclusion du Défenseur des droits s'impose alors comme une coulée de lave en donnant l'impression de l'inévitable : indépendamment du comportement du voyageur rétif à l'injonction de descendre du train, *l'enserrement de manière prolongée du cou, zone présentée comme interdite de manipulation lors des formations dispensées aux agents de la SUGE, était un geste inadapté, dangereux et disproportionné au but à atteindre et à la gravité de la menace.* En crispant la situation au lieu de l'apaiser, ce geste d'étranglement traduit un manque de maîtrise des techniques professionnelles d'intervention qui réclame des poursuites disciplinaires à l'encontre de son auteur, selon les vœux mêmes de l'autorité administrative indépendante.

Big voyageur is watching you !

Dans son roman de science-fiction *1984*, l'écrivain britannique

George Orwell met en scène l'intriguant personnage de Big Brother, chef de l'État d'Océania, espionnant la vie privée des citoyens grâce à un système de vidéosurveillance destiné à veiller sur le strict respect des règles qu'il impose à grand renfort de propagande et de culte de la personnalité. Depuis lors, la figure de « B.B. », en novlangue, est érigée en emblème des dictatures et autres États policiers qui bafouent allégrement les droits les plus fondamentaux des citoyens dans le cadre d'un contrôle social généralisé et liberticide. De la science-fiction à la réalité, il n'y a parfois qu'un pas … ou plutôt quelques décennies. Notre société postmoderne est aujourd'hui marquée du sceau de la surveillance. Contrairement à la société disciplinaire théorisée par Jérémy Bentham dans son fameux panoptique, la surveillance contemporaine est désormais globale. Elle dépasse les lieux clos et les sujets enfermés. Elle s'affranchit de l'opposition entre espaces privés et espaces publics. Avec la démocratisation et la miniaturisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (smartphones, scanners pour ondes Wifi, micros directionnels, etc.), la surveillance tend de surcroît à se banaliser tout en se rééquilibrant. Il devient aujourd'hui banal d'être surveillé, même si l'on est un citoyen ordinaire qui ne fait l'objet d'aucune mesure de justice, ne détient pas de secrets redoutables ou n'a pas une activité d'une redoutable dangerosité (en ce sens F.-B. Huyghe). Banale, la surveillance n'est plus à présent asymétrique et unilatérale. Elle ne s'exerce plus seulement sur les citoyens. Accessible à chacun d'entre nous, le contrôle se retourne désormais contre ceux qui en avaient jadis le monopole, à savoir les dépositaires de l'autorité publique ou les personnes chargées d'une mission de service public. Aujourd'hui, les citoyens n'hésitent plus à devenir surveillants à leur tour, animés en cela par toutes sortes de « bonnes raisons » (précaution, anxiété, curiosité, militantisme, civisme, etc.). Dans une société qui réclame toujours plus de

transparence dans l'action publique, rester anonyme ou agir de manière invisible est devenu une gageure. Toute velléité d'action clandestine est d'ailleurs fermement combattue, tel est le deuxième enseignement de la décision du Défenseur des droits n° 2020-056 en date du 19 mars 2020.

Au moment de l'intervention litigieuse, l'un des personnels de la SUGE avait enjoint à un témoin d'arrêter de filmer la scène, tout en le menaçant de verbalisation au motif que ses agissements auraient caractérisé un délit pénal. À l'occasion de son audition par le Défenseur des droits, l'agent considéré de la SUGE avait reconnu avoir proféré cette menace en pleine connaissance de son caractère mensonger. Appelé à se prononcer sur ces diverses injonctions et menaces, le Défenseur des droits rappelle tout d'abord l'importance que peuvent constituer les enregistrements vidéo dans l'exercice de la mission de contrôle de la déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité. Le Défenseur des droits poursuit son analyse en observant que, de manière générale, « en dehors des cas prévus par l'article 226-1 du code penal, les forces de sécurité exerçant leurs missions ne peuvent s'opposer à l'enregistrement d'images ou de sons. Ainsi les enregistrements ne sont prohibés que lorsqu'ils concernent l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé ou des paroles prononcées à titre privé ou confidentiel et que l'enregistrement a été réalisé sans le consentement de la personne ». Il s'ensuit alors fort logiquement que l'enregistrement de l'interpellation effectuée par des agents de la SUGE, dans le cadre de leur mission, sur le quai d'une gare, n'est donc nullement prohibé. Enjoindre – de surcroît de mauvaise foi – à un témoin d'arrêter de filmer sous la menace de le verbaliser caractérise un manquement déontologique, et plus particulièrement une violation des devoirs d'exemplarité, de respect et d'honnêteté auxquels les personnels de la SUGE sont tenus à l'égard de la clientèle et des

tiers (art. R. 2251-12 C. transports ; art. 23 C. de déontologie interne se rapportant aux agents de la sûreté ferroviaire, applicable au moment des faits).

Infidélité et paresse

Proche du symbolisme, le célèbre écrivain, romancier et poète français Henri-François-Joseph de Régnier, ne voyait dans la fidélité en amour qu'une forme de paresse du désir. À s'en tenir à la déontologie de la sécurité, c'est davantage l'infidélité dans la rédaction d'écrits professionnels qui constituerait une forme de nonchalance ! Dans le cadre de ses investigations, le Défenseur des droits avait en effet été conduit à prendre connaissance de divers documents écrits (main courante informatisée, rapport d'interpellation) se rapportant à l'intervention litigieuse, objet de sa saisine. En même temps qu'ils décrivaient le comportement de résistance active et violente du voyageur récalcitrant, les divers écrits professionnels ne soufflaient mot des gestes de contrainte mis en œuvre par l'un des personnels de la SUGE. Bien mieux, l'un des écrits se rapportant à l'injonction de descendre du train avait été rédigé par un personnel de la SUGE qui n'était pas directement au contact du voyageur considéré (au motif que la rédaction des mains courantes se faisait en pratique à tour de rôle par les agents composant les équipes intervenantes). En considération de l'incomplétude et de l'imprécision des comptes rendus liés à l'opération litigieuse, le Défenseur des droits n'éprouve aucune difficulté à caractériser un autre manquement à la déontologie de la sécurité, et plus singulièrement une violation de l'obligation de relater avec fidélité et précision les faits ou événements s'étant déroulés dans la journée de service (art. 20 C. de déontologie interne aux agents de la SNCF, applicable au moment des faits). En

complément de cet ultime constat de manquement à la déontologie, le Défenseur des droits recommande à la direction de la sûreté de la SNCF de mettre en place les moyens nécessaires à la rédaction d'écrits précis, décrivant les gestes réalisés, dès lors qu'il est fait usage de la force.

MAI
2020

CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Les unités d'élite à l'épreuve de l'adage *Melius abundare quam deficere*

D'origine médiévale, la sentence latine *Melius abundare quam deficere* (souvent exprimée sous la forme abrégée *Melius abundare* signifie dans son usage le plus courant que mieux vaut trop que pas assez. En d'autres termes, et pour reprendre la pensée de Saint-Augustin (*De Civitate Dei*, 4, 27), le superflu ne saurait nuire (*Superflua non nocent*) Si l'abondance de biens ne nuit pas en règle générale, sans doute l'excès est-il en certaines circonstances blâmable. C'est le cas tout particulièrement lorsque l'excès vient rompre le fragile équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la société et la sauvegarde des intérêts fondamentaux des individus. En pareil cas, la voie extrême doit laisser place à la modération, conformément au principe *In medio stat virtus* (la vertu se tient au milieu) sur lequel est construit l'*Ethique de Nicomaque*. Cette invitation à la modération est aussi l'enseignement majeur de **l'arrêt *Castellani contre France* rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) – cinquième section – le 30 avril 2020 (requête n° 43207/16)**.

Les chiens aboient et le GIPN passe

À l'origine de ce récent arrêt de condamnation de l'État français se trouve une requête se rapportant à des allégations de violences policières lors d'une interpellation d'un suspect à son domicile. Plus précisément, dans le cadre d'une information judiciaire ouverte du chef de subornation de témoins et menaces de mort réitérées, un juge d'instruction avait délivré une commission rogatoire aux fins d'identifier les auteurs des faits délictueux et de procéder à toutes investigations utiles à la manifestation de la vérité. Une fois les

auteurs identifiés, les enquêteurs de sécurité publique de la circonscription de Nice ont alors procédé à leur interpellation avec le soutien de certains effectifs du Groupe d'intervention de la police nationale (GIPN), unité d'élite de la police nationale dont les personnels – intégrés au RAID depuis 2015 – sont appelés prioritairement à intervenir dans des situations d'extrême violence, à hauts risques (actes de terrorisme, prises d'otage, mutineries, retranchements de forcenés) ou potentiellement dangereuses (interpellations sensibles). Autant l'interpellation des membres de la famille E.H se déroula sans encombre, autant celle du requérant se révéla nettement plus mouvementée et controversée. Les versions des principaux protagonistes de l'opération policière sont en effet largement divergentes. Réveillé à l'aube par les aboiements de ses chiens, le requérant prétend qu'au moment même où il s'apprêtait à descendre au rez-de-chaussée de son domicile, il aurait aperçu un homme cagoulé de noir en train de monter l'escalier. Prenant l'intrus pour un cambrioleur, le requérant s'empara alors d'une barre de fer et le frappa à plusieurs reprises jusqu'au moment où plusieurs autres individus annoncèrent à haute et intelligible voix leurs qualités de policiers. Une fois maîtrisé, le requérant aurait été menacé et frappé à coups de poings et de pieds dans une pièce vide de son domicile avant de l'être de nouveau à l'occasion de son transport en véhicule banalisé vers le commissariat. La version des fonctionnaires de police est aux antipodes du récit qui précède : à s'en tenir au procès-verbal d'interpellation, les effectifs du GIPN auraient tour à tour enfoncé la porte d'entrée à coup de bélier, sécurisé le rez-de-chaussée, puis emprunté l'escalier menant à l'étage en annonçant très clairement et à plusieurs reprises leurs qualités de policiers. Placé en embuscade sur le palier de l'étage, le requérant aurait alors asséné plusieurs coups de barre de fer à l'encontre des fonctionnaires de police placés en tête de la colonne

d'assaut. Afin de maîtriser l'intéressé, les effectifs du GIPN l'auraient alors ramené énergiquement au sol en le plaquant face contre terre. Pendant le temps de cette immobilisation, la compagne du requérant (en pleine crise de nerfs) et sa fille étaient prises en charge et une perquisition permettait de découvrir plusieurs armes (deux carabines et un fusil non chargés). Placé en garde à vue à 6h25 (heure de son interpellation), le requérant fut examiné par un médecin à 7h45, qui constata la compatibilité de la mesure avec l'état de santé du suspect sous réserve de radiographie. Malgré un ordre de transfert en milieu hospitalier délivré par l'officier de police judiciaire (OPJ) à 8h10, le requérant ne fut transporté vers l'hôpital qu'à 15h30, soit neuf heures après le moment de son interpellation. Par la suite, deux médecins légistes examinèrent le suspect et conclurent à une incapacité totale de travail d'une durée supérieure à huit jours (19 jours au final), en considération de l'existence de multiples ecchymoses sur l'ensemble du corps et de nombreuses fractures (des os du nez, du maxillaire droit et du plancher de l'orbite droite).

Si ce n'est toi, c'est donc l'État !

Dans le même temps qu'une ordonnance de non-lieu mettait fin aux poursuites, s'agissant des faits délictueux à l'origine de son interpellation, le requérant était appelé à comparaître devant le tribunal correctionnel des chefs de violences aggravées sur dépositaire de l'autorité publique et détention illégale d'arme. Reconnu partiellement coupable du second chef de prévention, le requérant allait en revanche bénéficier d'une relaxe du chef des violences sur le fondement de la légitime défense putative (les juges considérant que l'intéressé avait pu légitimement se croire agressé à son domicile, en l'absence de toute certitude sur la

réalisation des sommations et en considération de la configuration des lieux qui ne permettait pas au prévenu de s'apercevoir que son domicile était massivement investi par des policiers). Parallèlement, des poursuites pénales étaient engagées contre les policiers impliqués dans l'interpellation litigieuse pour non-assistance à personne en péril, violences volontaires et actes de barbarie. Après quelques accrocs de procédure, les policiers mis en cause devaient bénéficier d'un non-lieu des chefs des actes de barbarie et des violences aggravées aux motifs « qu'il n'était pas établi que les fonctionnaires de police aient porté inutilement un ou des coups au requérant après qu'il eût été maîtrisé ni qu'il ait subi des violences pendant son transport au commissariat ». Quant aux policiers renvoyés en correctionnel du chef d'omission de porter secours, le tribunal devait finalement les relaxer aux motifs que « s'il ne faisait pas de doute que l'organisation générale du service des gardes à vue avait manqué d'efficacité, rien ne permettait d'affirmer que lesdits fonctionnaires de police avaient omis volontairement de porter assistance au requérant, alors qu'ils avaient sollicité à plusieurs reprises de leur salle de commandement qu'un véhicule vienne le prendre en charge pour le conduire à l'hôpital ». Nullement échaudé par l'insuccès de ses actions intentées contre les fonctionnaires de police, le requérant engageait par la suite une action en responsabilité de l'État devant le tribunal de grande instance de Nice aux fins d'être indemnisé du préjudice subi du fait de son interpellation et de son placement subséquent en garde à vue. À l'issue de multiples rebondissements judiciaires (faute lourde reconnue en première instance, écartée en appel, mais arrêt d'appel cassé par les juges du quai de l'Horloge), la Cour d'appel de Montpellier allait trancher, sur le modèle du roi Salomon, en jugeant que la faute lourde, engageant la responsabilité de l'État, n'était pas démontrée s'agissant des conditions d'intervention du GIPN,

« l'inutilité ou le caractère disproportionné de cette intervention ne pouvant être établi en considération des actes accomplis par le requérant pour se défendre, mais aussi de sa persistance à se rebeller ». Disculpé s'agissant de l'interpellation, l'État était en revanche reconnu coupable d'une faute lourde (et condamné au paiement d'une somme globale de 7 000 euros) à raison du défaut de soins durant la garde à vue dont le requérant avait fait l'objet. Estimant que cette décision ne réparait qu'imparfaitement le préjudice qu'il estimait avoir subi du fait de l'opération policière le concernant, le requérant saisissait alors la Cour européenne des droits de l'Homme. Au soutien de sa requête, l'intéressé alléguait que le choix de faire intervenir une unité d'élite de la police à son domicile comme l'usage de la force par ces mêmes policiers caractérisaient un traitement inhumain et dégradant.

La déclinaison de la règle *« ultra petita »* aux unités d'élite

Appelée à se prononcer sur ces allégations de traitements contraires à l'article 3 CEDH, la Cour de Strasbourg commence tout d'abord par rappeler les principes généraux applicables au recours à la force à l'occasion d'une interpellation et, singulièrement, les règles de proportionnalité et d'absolue nécessité (V. notamment CEDH, *Ghedir et autres c/ France*, 16 juillet 2015 ; CEDH, *Boukrourou et autres c/ France*, 16 novembre 2017). Le respect de ces principes est naturellement examiné *in concreto*, en considération des circonstances particulières de chaque espèce. L'appréciation de la Cour européenne des droits de l'Homme porte non seulement sur les modalités d'exécution de l'interpellation mais aussi sur la planification de l'opération. Le recours à la force dépend ainsi de plusieurs variables qui pèsent inévitablement sur le choix des autorités compétentes : ainsi, la résistance violente à l'arrestation,

le risque de fuite ou de disparition des preuves. Sous réserve des situations urgentes et imprévisibles, toute opération d'interpellation planifiée à l'avance doit l'être de manière à assurer que les moyens employés soient strictement nécessaires pour procéder à l'arrestation de l'individu considéré et, le cas échéant, au recueil des preuves de l'infraction sur laquelle porte l'enquête.

Déclinant ces principes généraux au cas d'espèce dont ils sont saisis, les juges européens constatent d'emblée que le requérant a souffert de blessures importantes à la suite de son interpellation : des blessures physiques (avec une ITT de 19 jours) auxquelles s'ajoutent des souffrances psychiques. « La manière dont s'est déroulée l'arrestation du requérant, à savoir très tôt le matin à son domicile, après une ouverture forcée du portail et de la porte d'entrée, par de nombreux agents cagoulés et armés, devant sa compagne et sa fille, ont nécessairement provoqué de forts sentiments de peur et d'angoisse chez lui, susceptibles de l'humilier et de l'avilir à ses propres yeux et aux yeux de ses proches » (V. dans le même sens, CEDH, *Gutsanovi c/ Bulgarie*, 15 octobre 2013). Ces blessures physiques et psychologiques sont-elles compatibles avec un recours à la force à la fois proportionné et absolument nécessaire ?

Au moment de trancher cette question essentielle, la Cour de Strasbourg se penche tout d'abord sur la planification de l'opération d'interpellation. Un principe est alors énoncé, immédiatement teinté d'une réserve importante qui en limite la portée. En règle générale, « il n'appartient pas à la Cour de juger du choix d'un service plutôt qu'un autre pour appréhender une personne aux fins d'audition dans le cadre d'une enquête pénale. Néanmoins, l'intervention d'unités spéciales habituellement engagées dans des situations d'extrême violence ou particulièrement périlleuses exigeant des réactions promptes et fermes peut comporter des

risques particuliers d'abus d'autorité et de violation de la dignité humaine ». Aussi, la Cour de Strasbourg considère t-elle que l'intervention de telles unités doit donc être entourée de garanties suffisantes. Or, ce sont précisément ces garanties qui ont fait cruellement défaut dans l'affaire soumise à l'appréciation de la Cour.

En l'espèce, le concours du GIPN avait été sollicité puis obtenu (avec le double accord du Directeur général de la police nationale et du Directeur départemental de la sécurité publique territorialement compétent et après information du magistrat instructeur) aux seules fins d'interpeller les membres de la famille E.H qui avaient déjà été condamnés pour des faits de violences et de séquestration de fonctionnaire de police. Profitant de la présence en force du GIPN, une commandante de police avait jugé opportun de solliciter l'assistance de cette unité d'élite pour l'interpellation du requérant impliqué dans la même affaire. Choix opportun sans doute mais juridiquement très douteux au regard des règles d'engagement du GIPN. En application d'une circulaire du ministère de l'Intérieur du 4 août 1995 en vigueur à la date des faits, « les services de la police nationale sollicitant le concours du GIPN territorialement compétent pour des missions de renfort ou d'assistance doivent, par l'intermédiaire des leurs hiérarchies, s'adresser au directeur départemental du lieu d'implantation du GIPN en précisant la nature de l'affaire, les objectifs et le cadre juridique. La direction centrale de la sécurité publique avisée sans délai par le directeur départemental sollicitera auprès du directeur général de la police nationale la décision de mise à disposition ». En l'espèce, le GIPN avait procédé à l'interpellation du requérant sans que le juge d'instruction ait été informé ni que le directeur général de la police nationale ait donné son accord. En somme, le GIPN était intervenu en méconnaissance de la règle judiciaire traditionnelle « *ultra*

petita ». En outre, la dangerosité supposée du requérant mise en avant pour justifier l'intervention du GIPN ne résultait que des déclarations des fonctionnaires de police ayant requis son intervention et n'était étayée par aucun élément probant. S'il est vrai que le requérant détenait des armes à son domicile au moment de son interpellation, deux d'entre elles lui ont ensuite été restituées au motif que leur possession ne caractérisait aucune infraction pénale. Enfin, du fait de son caractère spontané et non calculé, cette intervention supplémentaire du GIPN s'est effectuée inévitablement dans une certaine improvisation. Aucune investigation préalable n'a permis de déterminer si le requérant serait seul au moment de son interpellation. La présence éventuelle de la fille du requérant et de son épouse n'a donc pas pu être anticipée. Or, selon l'appréciation de la Cour, « la présence éventuelle de membres de la famille du suspect sur les lieux de l'arrestation est une circonstance qui doit être prise en compte dans la planification et l'exécution de ce type d'opérations policières ». Après l'énoncé de la majeure (la règle de droit) et de la mineure (les faits), la conclusion des juges européens est alors sans surprise au regard des règles usuelles du syllogisme juridique : « l'opération policière au domicile du requérant n'a pas été planifiée et exécutée de manière à s'assurer que les moyens employés soient strictement nécessaires pour atteindre ses buts ultimes, à savoir l'interpellation d'une personne suspectée d'avoir commis une infraction pénale ».

Le doute ou l'hommage de la justice à la vérité

Vilipendée dans sa phase de planification, l'interpellation menée par les effectifs du GIPN se trouve pareillement réprouvée par les juges européens dans ses modalités concrètes d'exécution. En même temps qu'elle constate une divergence de versions se rapportant au

déroulement de l'opération policière, la Cour de Strasbourg relève que, par une décision passée en force de chose jugée (V. *supra*), la légitime défense a été reconnue au bénéfice du requérant. Sans être fondamentalement liée par cette décision rendue par un juge national, la Cour de Strasbourg rappelle qu'elle ne peut substituer sa propre version des faits à celle des autorités internes qu'à la condition de disposer de données suffisamment convaincantes. Or, les éléments de preuve communiqués par le gouvernement français se limitent aux seules affirmations des policiers impliqués dans les faits litigieux. Conjugué à l'absence de poursuites pénales pour rébellion ainsi qu'au mode opératoire mis en œuvre pour maîtriser le requérant (percussion au niveau du visage, utilisation de la force jusqu'à la mise au sol, retournement et plaquage sur le ventre au moyen de pressions des genoux et des coudes exercées au niveau du cou, du dos et des jambes, puis menottage dans le dos), ce déficit de preuve conduit la Cour de Strasbourg à conclure à l'unanimité à une violation de l'article 3 CEDH, « les moyens employés n'étant pas strictement nécessaires pour permettre l'interpellation du requérant et la force physique déployée à son encontre n'ayant pas été rendue telle par son comportement ».

JUIN
2020

CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Qui peut et n'empêche, pèche !

Le 8 juin 2020, à l'invitation du président de la République, le ministre de l'Intérieur tenait une conférence de presse au sujet du racisme et de la mise en cause des forces de l'ordre. Dans son discours, Christophe Castaner évoquait des mots qui changent la face du monde comme ceux de Martin Luther King ou de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen. Des mots marquent à jamais la conscience collective comme des images et des intervalles de temps heurtent violemment nos valeurs communes au plus profond de chacun d'entre nous ; les images, ce sont celles de George Floyd, cet homme noir mort asphyxié à Minneapolis (Minnesota) ; 8 minutes et 46 secondes, c'est la durée pendant laquelle l'intéressé est demeuré, à terre, immobilisé par le genou d'un policier contre son cou, « la durée de l'agonie, de la honte, de la haine ». En moins de dix minutes, l'honneur de la police américaine a été emporté par le vent d'une colère qui s'est propagée sur tous les continents. Partout dans le monde, des femmes et des hommes se sont unis dans un même mouvement (Black Lives Matter) réclamant davantage de justice, de transparence, d'égalité et la fin de prétendues impunités. Alimentées par des amalgames simplistes et réducteurs (singulièrement la comparaison de l'affaire George Floyd et des affaires Adama Traoré et Cédric Chouviat, tous deux décédés à l'occasion de leur arrestation) et des généralisations outrancières (nos forces de l'ordre seraient toutes racistes en considération du fait qu'une infime minorité d'entre elles échangeraient des propos discriminatoires sur certains réseaux sociaux), ces manifestations – parfois émaillées d'incidents – ont remis sur le devant de la scène médiatique la thématique de la déontologie policière. Sommé par le chef de l'État et une partie de l'opinion publique d'accélérer ce chantier fondamental en termes de confiance entre la population et

les forces de l'ordre, le ministre de l'Intérieur a mis à profit sa conférence de presse pour annoncer quelques mesures urgentes de nature à apaiser le vent de la colère et des tensions. Tout en rappelant « qu'il n'y a pas d'institution raciste ou de violences ciblées et que notre police et notre gendarmerie sont à l'image de la France, ni plus ni moins », le ministre de l'Intérieur a dressé l'inventaire des réformes qu'il s'engage à soutenir : certaines, comme l'interdiction de la clé d'étranglement ou l'usage renforcé des caméras-piétons lors des contrôles d'identité, se rapportent aux méthodes policières ; d'autres sont plus processuelles comme la suspension systématique de tout agent à l'encontre duquel il existe un soupçon avéré d'actes ou de propos racistes ou l'engagement systématique d'une procédure disciplinaire en parallèle des poursuites pénales. Enfin, en complément de cette « tolérance zéro contre le racisme » et pour lutter contre les accusations récurrentes d'impunité au sein des forces de l'ordre (accusations pourtant largement infondées à s'en tenir aux rapports de l'Inspection générale de la police nationale – IGPN – et de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale – IGGN – qui font état de 1 678 et de 2 000 sanctions disciplinaires prononcées respectivement à l'encontre de fonctionnaires de police et de militaires de la gendarmerie), une réforme d'ampleur des inspections internes est envisagée afin de donner plus de cohérence, plus de collégialité et surtout plus d'indépendance au contrôle des forces de police et de gendarmerie.

Par-delà cette médiatisation conjoncturelle et dans l'attente que les engagements ministériels s'incarnent dans des actes juridiquement contraignants, la déontologie de la sécurité continue d'alimenter certains contentieux soumis à la Cour européenne des droits de l'Homme ou au Défenseur des droits. S'agissant du contentieux européen, la Cour de Strasbourg vient d'annoncer le 4 juin 2020

qu'elle prenait acte du règlement amiable intervenu entre l'État français et les requérants dans l'affaire Ramata Dieng (affaire dans laquelle les requérants se plaignaient sous l'angle des articles 2 et 3 de la Convention, pris en leurs volets tant substantiel que procédural, du décès de leur proche lors de son interpellation par la police, du traitement qui lui avait été infligé à cette occasion et du défaut d'effectivité de la procédure pénale). S'agissant du contentieux récent porté devant le Défenseur des droits, la **décision n° 2020-095 du 20 avril 2020** mérite une attention toute particulière à bien des égards.

Faisant étrangement écho aux mouvements de protestation et de mobilisation qui tendent à supplanter toute autre considération d'ordre sanitaire, la décision précitée du Défenseur des droits est d'abord originale en ce qu'elle trouve son origine dans la réclamation d'une femme, gardienne de la paix, en fonction au sein d'une circonscription de sécurité publique. Singulière par son auteur, la réclamation l'est également par son objet qui se dédouble. Les faits dénoncés se rapportent tout d'abord à des accusations de discrimination en raison de propos et de comportements à connotation sexuelle de la part d'un supérieur hiérarchique. Ils ont trait ensuite à l'absence de toute mesure de prévention et de protection de la part de l'institution à laquelle la réclamante appartient.
Les circonstances de l'espèce peuvent se résumer comme suit : affectée au moment des faits au service des flagrants délits sous l'autorité hiérarchique de deux brigadiers-chefs (A. et son adjoint B.), la réclamante affirme avoir été victime de harcèlement de la part de B. entre 2015 et 2016, sous la forme de propos et d'avances à connotation sexuelle, réitérés et en public. Parfois adressés sous la forme de SMS, les propos relatés par la réclamante étaient

dénués de toute équivoque : « tu as un petit cul, moi je te casserai bien les pattes arrières », « espèce de porchasse, tu as reçu toute la nuit », « la prochaine fois, tu crieras moins fort lors de tes ébats ». Ces propos animaliers marqués du sceau d'une grande élégance s'accompagnaient de gestes tout aussi distingués. Le brigadier-chef B. obligeait ainsi régulièrement la réclamante à s'asseoir sur ses genoux en même temps qu'il simulait un acte sexuel. Au printemps 2016, la réclamante prenait l'initiative de dénoncer auprès de sa hiérarchie ces agissements pour le moins indignes et irrespectueux. À la suite d'une enquête interne, cette même hiérarchie devait conclure à l'automne 2016 à l'absence de toute forme de harcèlement. Récusant les modalités et les conclusions de cette enquête interne, la réclamante ripostait alors en saisissant l'IGPN, parallèlement à un dépôt de plainte pénale auprès du procureur de la République territorialement compétent.

À l'automne 2018, sur réquisitions conformes du Parquet, le tribunal correctionnel entrait en voie de condamnation contre le brigadier-chef B. après l'avoir reconnu coupable de harcèlement sexuel à l'encontre de sa subordonnée. Au soutien de leur décision, les juges correctionnels relevaient que « les propos du brigadier-chef B. avaient été tenus publiquement, qu'ils étaient emprunts de vulgarité, qu'ils faisaient des allusions à la vie personnelle et intime de la réclamante ; qu'ils stigmatisaient, salissaient et abaissaient la vie intime de la réclamante ; que dès lors, ils avaient bien le caractère dégradant et humiliant exigé par la loi et que leur caractère public et volontairement vulgaire, misogyne et personnel avait créé une situation intimidante et offensante pour la réclamante. L'ensemble des propos, comportements et propositions du brigadier-chef B. avait de surcroît un but précis qu'il avait lui-même exprimé sans ambiguïté, à savoir obtenir un acte de nature sexuelle en sa faveur de la part de sa subordonnée ».

Dans le prolongement immédiat de cette décision de condamnation, le ministre de l'Intérieur prononçait une sanction d'exclusion temporaire de fonctions de douze mois – dont dix avec sursis – après avoir relevé que la sanction (exclusion temporaire de fonctions de 15 jours dont 10 avec sursis) proposée par le conseil de discipline en juin 2018 était « insuffisamment proportionnée à la gravité intrinsèque des agissements du brigadier-chef B., répétés dans le temps, sans qu'il ne s'amende, eu égard au statut professionnel particulier des fonctionnaires de police et au trouble généré au sein de son service ». Pendant tout le temps des procédures initiées par la réclamante, l'état de santé de cette dernière se dégradait progressivement avec une succession de congés maladie et de reprises de fonction à temps partiel thérapeutique. En octobre 2019, l'Administration faisait droit à la demande de reconnaissance de maladie professionnelle déposée par la réclamante 18 mois auparavant.

De la responsabilité de l'Administration en matière de harcèlement

Aux confins de la déontologie de la sécurité et de la lutte contre les discriminations, la décision du Défenseur des droits se rapportant aux faits et agissements dénoncés est intéressante à plusieurs titres. En premier lieu, l'autorité administrative indépendante de rang constitutionnel choisit délibérément de traiter la réclamation de la gardienne de la paix sous le prisme de la lutte contre les discriminations. Selon l'appréciation même du Défenseur des droits, le harcèlement sexuel constitue une forme de discrimination fondée sur le sexe, comme le reconnaissent d'ailleurs la directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 (relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les femmes

et les hommes) ainsi que la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations (en application de ce dernier texte, la discrimination inclut en effet « tout agissement à connotation sexuelle, subi par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement hostile, dégradant, humiliant ou offensant »). Une fois le harcèlement sexuel érigé en discrimination, vient alors une question fondamentale : l'Administration peut-elle être reconnue responsable des agissements de harcèlement sexuel subis par l'un de ses agents sur son lieu d'exercice professionnel ?

On ne peut répondre à cette question sans scruter les textes et leurs applications jurisprudentielles. S'agissant des textes, il résulte de l'article 23 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de l'article R. 434-6 du Code de la sécurité intérieure que l'autorité hiérarchique doit veiller à la sécurité et à la santé physique et mentale de ses subordonnés. S'agissant de la jurisprudence, les juridictions administratives et judiciaires ont déjà été appelées à considérer qu'il appartient à l'employeur de prendre des mesures adéquates pour prévenir les faits de harcèlement sexuel ou pour faire cesser les agissements qui lui ont été signalés et dont il a pu vérifier la véracité, toute carence de l'employeur étant constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité (Cass. Soc., 1er juin 2016 ; CAA Paris, 28 mars 2017).

Prévenir, enquêter, réprimer, protéger

Prévenir, enquêter, réprimer, protéger : voilà le quatuor d'obligations dont l'Administration est débitrice en matière de harcèlement sexuel (la même trinité ayant également vocation à s'appliquer au harcèlement moral, *mutatis mutandis*). Ce chapelet d'obligations

a t-il été parfaitement respecté dans les circonstances de l'affaire, objet du présent commentaire ? En ce qui concerne les mesures préventives, le Défenseur des droits constate en la déplorant l'absence de toute action d'information, de formation et de prévention se rapportant au harcèlement sexuel au sein du commissariat dans lequel la réclamante était en fonction. Déjà blâmable avant le signalement de la réclamante, cette indolence voisine avec de la complaisance douteuse une fois les faits délictueux dénoncés. Cette inertie de l'autorité hiérarchique est d'autant plus condamnable que le comportement sexiste du brigadier-chef B. à l'égard des personnels féminins du commissariat était connu de tous. Alors qu'il était coutumier de remarques, attitudes et insultes blessantes vis-à-vis de ses collègues féminines, jamais le brigadier-chef B. n'avait été rappelé à l'ordre par sa hiérarchie. Bien mieux, l'intéressé avait toujours fait l'objet d'excellentes notations administratives. Comment expliquer une telle étrangeté ? Selon l'appréciation même du tribunal correctionnel saisi des poursuites du chef de harcèlement sexuel, cette anomalie démontre « soit l'intégration de la banalisation des comportements vulgaires et dégradants au sein du commissariat de police, soit la volonté de ne pas sanctionner des comportements répréhensibles dans le cadre d'un silence administratif sur les comportements déviants ». Toutefois, quelle que soit l'explication retenue, « le prévenu a pu à certains moments se sentir conforté dans son attitude par une Administration et une hiérarchie complaisante ou soucieuse d'éviter tout scandale ».

Critiquable en ce qui concerne la prévention des faits de harcèlement sexuel, l'attitude de l'Administration est-elle moins sujette à caution s'agissant des modalités de l'enquête sur les faits dénoncés par la réclamante ? Malheureusement, sur ce point encore, force est de constater, en parfait accord avec le Défenseur

des droits, que les carences de la première enquête interne sont patentes.

Justice must not only be done, it must also be seen to be done[1]

Les imperfections de l'enquête sont en effet multiples. En premier lieu, l'enquêtrice n'avait pas été suffisamment formée à la singularité juridique des procédures se rapportant à des allégations de harcèlement sexuel (matérialité des faits, intentionnalité, aménagement de la charge de la preuve). En second lieu, l'enquête n'avait pas analysé les faits reprochés au brigadier-chef B. à la lumière de ses obligations professionnelles et déontologiques. En troisième et dernier lieu, l'enquêtrice entretenait des liens professionnels avec le brigadier-chef B., travaillait avec lui depuis plusieurs années, et *last but not least*, le tutoyait et lui faisait la bise ! En considération d'une telle relation, la conclusion du Défenseur des droits s'impose avec l'évidence et la prévisibilité d'une coulée de lave : « une telle proximité peut être de nature à mettre en doute l'impartialité de la personne en charge de l'enquête interne et compromettre son objectivité ». Cette solution n'est pas sans rappeler l'approche de la Cour européenne des droits de l'Homme relativement au droit au procès équitable. Pour la Cour de Strasbourg, l'impartialité des juges comme des enquêteurs doit d'abord être subjective : autrement dit, dans son for intérieur, le juge comme l'enquêteur ne doivent avoir aucune raison de favoriser ou défavoriser tel ou tel justiciable. À l'impartialité subjective s'ajoute ensuite l'impartialité objective : *Justice must not only be done, it must also be seen to be done*… Une telle exigence renvoie

1. *« Il faut non seulement que justice soit faite, mais aussi qu'elle le soit au vu et au su de tous. »*

naturellement à des considérations de caractère organique et fonctionnel, de sorte que tout juge ou tout enquêteur placé dans la même situation serait identiquement considéré comme partial. Enquêter sur un individu avec lequel on entretient des relations proches fait inévitablement naître des doutes ravageurs sur l'impartialité des investigations et, au final, sur la volonté réelle des autorités considérées de parvenir à la manifestation de la vérité.

En même temps qu'elle est stigmatisée par ses défaillances en termes de prévention et d'investigations, l'Administration du ministère de l'Intérieur est également vilipendée par le Défenseur des droits en ce qui concerne les carences de sa protection fonctionnelle (inscrite dans la loi précitée de juillet 1983 et rappelée dans le Code de la sécurité intérieure à l'article R. 434-7.). À bien y regarder, la critique de l'autorité administrative est plurielle. Elle porte d'abord sur l'ampleur de cette protection. Alors que le Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI) avait cantonné la protection fonctionnelle au seul remboursement des frais de justice engagés par la réclamante, le Défenseur des droits en étend la portée à la réparation financière des préjudices subis du fait de la dégradation de l'état de santé de la victime du harcèlement (frais de la prise en charge thérapeutique, perte des primes du fait des absences pour maladie) ainsi qu'à la réparation des atteintes portées au déroulement de sa carrière. La critique du Défenseur des droits porte ensuite sur la lenteur dans l'octroi de la protection. Alors que la demande de reconnaissance de maladie professionnelle avait été déposée au printemps 2018, l'Administration n'y a fait droit qu'à l'automne 2019, sans que des circonstances particulières puissent justifier des doutes sur l'imputabilité au service ou sur le caractère détachable du service de la pathologie de la réclamante. La critique du Défenseur des droits porte enfin sur l'absence de solution permettant à la réclamante de

reprendre ses fonctions dans des conditions sécurisées au regard du sentiment de peur et des troubles anxio-dépressifs dont elle souffre toujours. Sans imposer la réintégration de la réclamante dans le service dans lequel elle était en fonction au moment des faits litigieux, le Défenseur des droits considère qu'il serait injuste de lui imposer une mutation. Une solution satisfaisante – esquissée *in fine* par le Défenseur des droits – consisterait davantage à envisager une mutation dans l'intérêt du service du brigadier-chef B. reconnu coupable de harcèlement sexuel. À l'instar des solutions juridiques gouvernant le traitement des violences conjugales, l'équité commande en effet d'évincer le coupable et non la victime…

SEPTEMBRE 2020

CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

De la Covid-19 au maintien de l'ordre : le temps des mutants !

Alors que les scientifiques et le pouvoir politique s'opposent vertement sur l'hypothèse d'une mutation – voire d'une surmutation – du Sars-CoV-2, la fin de l'été 2020 semble sonner le glas de pratiques policières souvent vilipendées, en ouvrant la voie à une autre mutation, plus tangible et attendue, celle du maintien de l'ordre à la française. Un maintien de l'ordre plus respectueux du droit, de la déontologie et des libertés fondamentales, tel était le souhait exprimé par le Défenseur des droit à travers sa **décision-cadre n° 2020-131 portant recommandations générales sur les pratiques du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie**. Dans le prolongement de cette décision-cadre du 9 juillet 2020, et alors que le mouvement des « Gilets jaunes » connaît de nouveau quelques frémissements après une période d'assoupissement, le ministre de l'Intérieur Gérald Darmanin vient de dévoiler **les grands axes du schéma national du maintien de l'ordre (SNMO)**. Avant de scruter les principales innovations de cette nouvelle doctrine commune à la gendarmerie et à la police nationales, il convient de récapituler les faiblesses et les imperfections de l'ancien dispositif telles qu'elles sont explicitées dans la décision-cadre précitée.

Les maux du MO à la française

Le 9 juillet 2020, le Défenseur des droits a rendu publique une décision (n° 2020-131) singulière dans le domaine de la déontologie de la sécurité. Détachée de toute saisine particulière, la décision n° 2020-131 prend en effet la forme d'une décision-cadre. Sur un total de 23 pages, cette décision-cadre énonce une série de

recommandations générales se rapportant au maintien de l'ordre. Prenant appui sur les très nombreuses saisines enregistrées depuis le début du mouvement des « Gilets jaunes » (près de deux cents, réparties selon les griefs suivants : violences physiques (52), usage du LBD (46), usage du gaz lacrymogène (51), usage de grenades (18), mise en œuvre de la pratique des nasses (26), entrave à la prise de vues (12)) ces recommandations sont tantôt inédites, tantôt des reformulations de recommandations précédentes (V. singulièrement le rapport du Défenseur des droits rendu public en janvier 2018 et intitulé *Les conséquences de la doctrine et de la pratique du maintien de l'ordre en France par les forces de l'ordre au regard des règles de déontologie qui s'imposent à elles*). Quand bien même deux obligations déontologiques – l'obligation de discernement ; l'obligation de protection de l'intégrité physique des manifestants et des forces de sécurité – imprègnent très largement la décision-cadre, cette dernière est jalonnée de multiples préconisations destinées à alimenter la conception d'un nouveau schéma national de maintien de l'ordre.

Une première série de recommandations a trait à la liberté fondamentale d'aller et venir qui se trouve régulièrement malmenée au contact de certaines pratiques policières comme les contrôles d'identité délocalisés, les interpellations préventives, les pratiques d'encagement ou bien encore les interpellations massives. S'agissant des contrôles d'identité délocalisés, le Défenseur des droits tient à réitérer sa position selon laquelle, en dehors des conditions posées par l'article 78-3 du Code de procédure pénale (refus ou impossibilité de justifier son identité), de telles pratiques sont dépourvues de toute base légale. En ce qu'ils ont pour effet de transporter une personne et de la priver temporairement de liberté, le plus souvent en dehors de tout contrôle de l'autorité judiciaire,

les contrôles d'identité délocalisés sont corrélativement source de responsabilité pénale et disciplinaire pour le militaire de la gendarmerie ou le fonctionnaire de police qui l'ordonne ou l'exécute (décision n° 2019-246 du 10 décembre 2019). Pareil constat vaut également pour certaines interpellations préventives. Sans préjuger des décisions que le Défenseur des droits sera appelé à rendre dans le cadre de saisines individuelles en cours d'instruction, les interpellations en amont ou aux abords des manifestations ne sont pas sans soulever de délicates interrogations lorsque le seul motif sur lequel elles sont fondées est la détention d'objets qui en eux-mêmes ne sont ni dangereux ni illicites (gilets jaunes, lunettes de piscine, masques de protection, sérum physiologique, etc.). Malgré les avancées de la loi dite « anti-casseurs » n° 2019-290 du 10 avril 2019 (avec l'institution du nouveau délit de dissimulation du visage, l'extension de la peine complémentaire d'interdiction de manifester, l'extension aux délits d'attroupements illicites des procédures rapides de jugement, la faculté pour le procureur de la République de délivrer des réquisitions écrites au fins de visites de véhicules, d'inspections visuelles des bagages et de leur fouille sur les lieux d'une manifestation et à ses abords immédiats), aucune disposition juridique ne permet aujourd'hui d'interpeller des manifestants qui n'enfreignent pas la loi en considération de leur comportement (visage dissimulé par exemple) ou des objets qu'ils détiennent (arme, stupéfiants par exemple). De surcroît, les inspections visuelles des bagages et leur fouille, ainsi que les visites des véhicules, ne peuvent conduire à une immobilisation de la personne concernée que le temps strictement nécessaire à leur réalisation. Ces opérations policières ne sauraient avoir, par elles-mêmes, pour effet de restreindre l'accès à une manifestation, ni d'en empêcher le déroulement (Cons. Const., déc. n° 2019-780 DC du 4 avril 2019). En

complément de ces interpellations préventives – même si les deux opérations peuvent être en pratique dissociées –, se pose également la question de la légalité des confiscations se rapportant à ces objets qui ne sont en eux-mêmes ni illicites, ni dangereux pour autrui (cf *supra,* p. 8). Quand bien même certaines confiscations ont-elles pu s'effectuer en application d'arrêtés préfectoraux ou de réquisitions judiciaires, le Défenseur des droits exprime ses plus grandes réserves à l'égard de ces mesures préventives au regard de la valeur constitutionnelle de la liberté de manifester et des modalités très aléatoires de restitution des objets confisqués.

De la même manière qu'elle condamne les contrôles d'identité délocalisés ainsi que les interpellations et confiscations préventives, la décision-cadre n° 2020-131 stigmatise la pratique policière consistant à priver plusieurs personnes de leur liberté de se mouvoir au sein d'une manifestation au moyen d'un encerclement par les forces de l'ordre. Souvent accompagnée d'usage de gaz lacrymogène, cette technique dite de l'encagement présente sans doute une certaine utilité pratique au moment d'isoler et de neutraliser une nébuleuse violente. Toutefois, en l'absence de cadre juridique en limitant l'usage et en considération des difficultés pratiques de s'extraire de la nasse, le Défenseur des droits réclame qu'il soit mis fin à cette technique de maintien de l'ordre.

Sans condamner le principe même des interpellations en nombre à l'occasion de manifestations, le Défenseur des droits insiste dans sa décision-cadre sur plusieurs difficultés au regard des libertés fondamentales. Une première difficulté a trait à la difficile conciliation entre les garanties procédurales offertes aux personnes gardées à vue et l'allongement inévitable des délais inhérents au caractère collectif de l'interpellation (une interpellation massive de manifestants pouvant ainsi conduire à

priver un mineur d'un examen médical dans un délai raisonnable). Une deuxième difficulté se rapporte aux conditions de rétention des personnes concernées par l'interpellation collective. Sans même évoquer certaines pratiques policières très singulières (manifestants agenouillés au sol avec les mains positionnées derrière la tête), le maintien plusieurs heures dans un car de police ou sur un parking d'un commissariat sans pouvoir s'hydrater ou accéder aux toilettes interroge légitimement sur la préservation de la dignité des personnes interpellées. Une troisième difficulté – qui dépasse d'ailleurs largement la seule hypothèse des interpellations collectives – a trait à la difficile conciliation du maintien de l'ordre avec la liberté d'informer. Sur cette question, la position du Défenseur des droits est sans aucune ambiguïté : l'usage de la force à l'encontre d'un journaliste ou d'un observateur issus de la société civile (comme la Ligue des droits de l'Homme), clairement identifiables, caractérise une violence illégitime en même temps qu'une atteinte à la liberté d'expression. En outre, si les forces de l'ordre bénéficient comme tout citoyen du droit au respect de la vie privée, elles ne peuvent faire obstacle à l'enregistrement ou à la diffusion publique d'images ou de paroles à l'occasion de l'exercice de leur fonction (V. en ce sens les termes de la circulaire n° 2008-8433-D du 23 décembre 2008).

Alors que certaines recommandations du Défenseur des droits concernent la liberté de manifester en général, d'autres sont plus spécifiques et concernent tout particulièrement l'usage de la force.

Pourtant encadré par le Code pénal (art. 431-3) et le Code de la sécurité intérieure (art. L. 211-9 et R. 434-18), l'usage de la force en maintien de l'ordre ne correspondrait pas toujours à une nécessité absolue, à s'en tenir à l'appréciation même du Défenseur des droits. Par respect des libertés publiques et de l'intégrité physique des

manifestants, le Défenseur des droits recommande en conséquence le retrait ou l'évaluation approfondie de l'usage de plusieurs armes qu'il juge inadaptées aux opérations de maintien de l'ordre. S'agissant du lanceur de balles de défense LBD 40x46, c'est l'interdiction qui l'emporte et, à titre subsidiaire, la traçabilité systématique des tirs de LBD si l'usage de cette arme devait perdurer. En ce qui concerne la grenade GLI-F4 et sa remplaçante – sans explosif ni effet de souffle – la grenade GM2L, une réflexion approfondie est sollicitée sur la dotation de cette arme de force intermédiaire dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre. En lien avec le constat de l'usage inapproprié de la force, le Défenseur des droits renouvelle en outre ses recommandations (déjà formulées dans le rapport de janvier 2018) se rapportant à l'action des unités non dédiées au maintien de l'ordre (comme les BAC). Fondées sur des initiatives individuelles dépourvues de coordination d'ensemble, les pratiques de ces unités sont très souvent éloignées de la doctrine de la police administrative d'accompagnement de la liberté de manifestation. Autant sources de tensions avec les manifestants que périlleuses pour les fonctionnaires affectés dans ces unités, ces pratiques sont douteuses en termes de transparence de l'action policière, singulièrement lorsque les personnels considérés interviennent en civil, sans aucun signe distinctif et parfois même en se dissimulant le visage (avec un casque intégral ou une cagoule). Par la désorganisation qu'elles créent dans le maintien de l'ordre, ces pratiques méritent d'être repensées.

La parabole biblique du bon grain et de l'ivraie transposée au MO

Après avoir plongé la France en état de choc et mis en berne le

drapeau tricolore, les attentats terroristes de l'année 2015 avaient donné naissance à un nouveau Schéma national d'intervention (SNI). Le contexte de mobilisation des « Gilets jaunes », la radicalisation de la contestation, l'infiltration des cortèges pacifiques par des groupuscules organisés, violents et mobiles, le rejet du cadre codifié des manifestations, comme les recommandations récentes du Défenseur des droits, ont précipité pour leur part l'élaboration d'un nouveau Schéma national du maintien de l'ordre (SNMO). Esquissé dès le printemps 2019 par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Christophe Castaner, ce nouveau cadre d'exercice du maintien de l'ordre vient d'être dévoilé (16 septembre 2020) dans ses grands lignes par son successeur place Beauvau, Gérald Darmanin. Loin de faire table rase du passé, ce schéma conserve la philosophie générale du maintien de l'ordre à la française tout en y apportant des évolutions notables en termes de mobilité des forces de l'ordre, de capacités d'action et de communication avec les manifestants. Synthétisé dans un document de 29 pages, le SNMO est conçu comme « le premier document de doctrine en la matière commun à l'ensemble des forces de la police et de la gendarmerie nationales ». Le cadre d'exercice est délibérément global en ce qu'il a vocation à couvrir toutes les configurations possibles de manifestations rencontrées sur le territoire national (pacifiques, violentes, urbaines, rurales). Le schéma est destiné à recevoir une large publicité (par le biais de supports pédagogiques) afin de diffuser une culture partagée sur les règles gouvernant les manifestations, les sommations ou bien encore l'usage des armes.

Ferme à l'égard des auteurs de violences tout en étant pleinement respectueux de la liberté d'expression collective à l'égard des manifestants, tel est l'esprit du schéma national du maintien de l'ordre. Après une première partie consacrée à un rappel des règles

juridiques gouvernant les manifestations (régime de déclaration préalable, possibilités d'interdictions, etc.), le SNMO érige la communication avec les organisateurs et les manifestants en une priorité dans la gestion de l'ordre public. Pour développer plus en avant cette interaction, le SNMO préconise de dédier une équipe au dialogue, à la liaison et à l'information avec les organisateurs et les manifestants. Dans une logique d'apaisement, cette mission – placée sous l'autorité du directeur du service d'ordre – sera exclusive de toute autre lors du maintien de l'ordre, du rassemblement jusqu'à la dispersion. Pour accompagner cette nouvelle mission jugée prioritaire, de nouveaux équipements (haut-parleurs de forte puissance, panneaux à message variable, envoi de SMS groupés, etc.) seront mis à disposition des forces de l'ordre.

Afin de mieux concilier la liberté fondamentale d'information et les impératifs du maintien de l'ordre, le SNMO préconise la désignation d'un officier référent au sein des forces de l'ordre ainsi que la mise en place d'un canal d'échange dédié. Cet esprit de conciliation a toutefois ses limites : de façon sans doute un peu péremptoire (au regard de la jurisprudence européenne), le SNMO énonce en effet que « le délit constitué par le fait de se maintenir dans un attroupement après sommation ne comporte aucune exception, y compris au profit des journalistes ou de membres d'associations. Dès lors qu'ils sont au cœur d'un attroupement, ils doivent, comme n'importe quel citoyen, obtempérer aux injonctions des représentants des forces de l'ordre en se positionnant en dehors des manifestants appelés à se disperser ».

Dans sa partie centrale, le SNMO rappelle quelques vérités d'évidence et, singulièrement, l'importance des mesures préventives (anticipation des risques par l'engagement des services de renseignement dans le suivi des individus les plus radicalisés,

limitation des opportunités d'exaction par des mesures de prévention situationnelle, détection de l'intrusion d'objets dangereux par le jeu de réquisitions judiciaires, etc.) ou bien encore le professionnalisme des unités spécialisées (dont les effectifs seront sensiblement augmentés : + 215 ETP pour les compagnies républicaines de sécurité, + 300 ETP pour les escadrons de gendarmerie mobile, + 88 ETP pour les compagnies d'intervention de la préfecture de police de Paris). Pour autant, le SNMO n'écarte pas le recours à des unités plus généralistes et territoriales, à la condition qu'elles soient équipées en conséquence. De même, en situations d'urgence ou exceptionnelles, et aux fins de disposer de l'ensemble des forces disponibles, l'assistance mutuelle est préconisée entre les effectifs de la police et de la gendarmerie nationales ; des effectifs sur lesquels peuvent utilement se greffer des équipes des services d'incendie et de secours.

En termes de doctrine, le SNMO privilégie le maintien à distance de la foule, à tout le moins en l'absence de risques de troubles à l'ordre public. Dans le cas contraire, l'adaptation au plus près du dispositif doit intervenir sans délai aux fins de permettre l'interpellation des fauteurs de troubles, le respect du parcours et la préservation de la liberté de manifestation. Lorsque des troubles à l'ordre public surgissent et que la dispersion de la manifestation s'impose, le SNMO préconise le recours à des sommations plus intelligibles à destination des manifestants. En somme, l'illégalité du rassemblement doit être immédiatement perceptible par celles et ceux auxquels s'adressent les sommations dont la formulation pourrait à l'avenir s'articuler autour des annonces suivantes : « Attention ! Attention ! Vous participez à un attroupement. Vous devez vous disperser et quitter les lieux », « Première sommation : nous allons faire usage de la force. Quittez immédiatement les lieux », « Dernière sommation : nous allons faire usage de la force.

Quittez immédiatement les lieux ».
Par-delà l'intelligibilité de l'action policière, le SNMO met l'accent sur l'impérieuse exigence de transparence des opérations de maintien de l'ordre. Dans cette perspective, le SNMO rappelle l'interdiction du port de la cagoule pour les personnels relevant d'unités spécialisées, le caractère obligatoire du port du RIO sur les tenues de maintien de l'ordre et annonce la prochaine généralisation du marquage dans le dos des personnels relevant d'unités spécialisées.
Enfin, symboliquement, les derniers développements du SNMO sont consacrés à l'action des forces de l'ordre contre les auteurs d'exactions. Afin de discriminer le bon grain (le manifestant paisible) de l'ivraie (le fauteur de trouble), le SNMO insiste sur la double exigence de réactivité et de mobilité qui doit guider l'action des forces de l'ordre. En complément de certaines formations spécialisées déjà existantes (comme les BRAV de la Préfecture de police de Paris ou bien encore les pelotons d'intervention), le SNMO encourage la création d'unités mobiles composées d'effectifs territoriaux qui présentent l'avantage de maîtriser la topographie de la zone considérée. Sous réserve de toujours laisser une issue aux manifestants, le SNMO s'écarte des préconisations du Défenseur des droits en ne condamnant pas la technique de l'encagement dont la pertinence est saluée en certaines circonstances. Pareillement, plutôt que d'émettre des réserves sur le phénomène contemporain de judiciarisation du maintien de l'ordre (comme le fait le Défenseur des droits), le SNMO préconise de mieux intégrer la dimension judiciaire du maintien de l'ordre dans les dispositifs mis en place. Des équipes judiciaires de constatation devront à l'avenir être intégrées au sein des opérations. Ces procéduriers devront pouvoir accéder en temps utile à tous les moyens de preuve de la police technique et scientifique (et singulièrement les exploitations de vidéos ou

d'images captées par des caméras de vidéo-protection, des drones ou des hélicoptères) pour caractériser les infractions et identifier leurs auteurs. Mieux associés au dispositif, en amont jusqu'en aval, et présents le cas échéant sur les lieux de la manifestation, les magistrats du Parquet seront plus à même d'orienter les procédures en mettant en œuvre les modes de poursuites rapides éventuellement assortis d'un déferrement.

Enfin, comme par pudeur, le SNMO consacre ses derniers développements à l'emploi de la force en maintien de l'ordre. Après avoir rappelé le chapelet des exigences s'y rapportant (absolue nécessité, proportionnalité, graduation, traçabilité), le SNMO préconise quelques évolutions en termes d'emploi des moyens de forces intermédiaires afin de les rendre moins vulnérables. En même temps qu'il confirme l'abandon de la grenade GLI-F4 au profit du modèle GM2L, le SNMO définit une nouvelle doctrine d'emploi du LBD 40 à l'occasion d'opérations de maintien de l'ordre. Sans préjudice des situations de légitime défense, tout tir de LBD – tracé par une caméra – relèvera à l'avenir de la responsabilité d'un binôme (tireur, superviseur), le superviseur étant chargé « d'évaluer la situation d'ensemble et les mouvements des manifestants, de s'assurer de la compréhension des ordres par le tireur et de désigner l'objectif ». En somme, il s'agit d'éviter les initiatives individuelles intempestives et malheureuses en sécurisant autant qu'il est possible l'usage des armes dans un contexte dégradé. Enfin, puisque rien ne dure vraiment, le SNMO s'achève en précisant que ses préconisations ne sont pas gravées dans le marbre : à l'échéance d'une année, un bilan sera réalisé avec les directions opérationnelles, étant observé que ce bilan n'est pas exclusif de bilans partiels et de la mise en œuvre de processus d'amélioration continue … Il est décidément bien loin le temps où l'on pouvait écrire fièrement sur les cadrans des Palais de justice la célèbre

formule latine *Hora fugit stat jus* !

OCTOBRE 2020

CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Toute ressemblance avec des faits réels serait purement fortuite et ne pourrait être que le fruit d'une pure coïncidence...

Il y a 63 ans, Albert Camus recevait le prix Nobel de littérature, la plus importante des distinctions littéraires, « pour son importante œuvre qui met en lumière, avec un sérieux pénétrant, les problèmes qui se posent de nos jours à la conscience des hommes ». Quelques semaines après cet insigne honneur, le lauréat de l'académie suédoise rendait un hommage appuyé et émouvant à son instituteur de l'école communale de la rue Aumerat à Alger, Louis Germain, en lui adressant une lettre de remerciement libellée dans les termes suivants :

« Cher Monsieur Germain,

J'ai laissé s'éteindre un peu le bruit qui m'a entouré tous ces jours-ci avant de venir vous parler un peu de tout mon cœur. On vient de me faire un bien trop grand honneur, que je n'ai ni recherché ni sollicité. Mais quand j'ai appris la nouvelle, ma première pensée, après ma mère, a été pour vous. Sans vous, sans cette main affectueuse que vous avez tendue au petit enfant pauvre que j'étais, sans votre enseignement, et votre exemple, rien de tout cela ne serait arrivé. Je ne me fais pas un monde de cette sorte d'honneur mais celui-là est du moins une occasion pour vous dire ce que vous avez été, et êtes toujours pour moi, et pour vous assurer que vos efforts, votre travail et le cœur généreux que vous y mettiez sont toujours vivants chez un de vos petits écoliers qui, malgré l'âge, n'a pas cessé d'être votre reconnaissant élève.

Je vous embrasse, de toutes mes forces. »

Hussard noir de la République, ancien combattant de la Grande

Guerre, Louis Germain incarnait la figure paternelle pour le jeune orphelin Camus. À l'instar de Camus, Samuel Paty a croisé un homme qui a changé son destin… en drame national et en visage de la République. Responsable, comme tout enseignant de la patrie (Jean Jaurès, *Lettre aux instituteurs et institutrices*, 1888), Samuel Paty est tombé pour la grandeur et les valeurs de cette même patrie. Au moment où l'auteur de cette chronique rédige ces quelques lignes, un hommage national est rendu à la Sorbonne à notre collègue qui a, durant toute sa carrière, respecté ce qu'il y a de plus sacré dans l'enseignement : transmettre le savoir sans manifester ses idées ni peser sur l'intelligence de ses élèves – qui ne sont pas que des machines à épeler et à compter – en préservant leur droit inaliénable de chercher leur vérité. Assassiner lâchement un professeur pénétré de ce qu'il enseigne est un crime odieux en même temps qu'un abominable attentat contre la conscience, l'intelligence et l'âme des enfants. En ces temps sombres qui nous attristent profondément, l'École doit demeurer un espace sacré de liberté. Cette liberté doit être préservée quoi qu'il en coûte, car c'est par l'École que nous triompherons du mal, de l'obscurité et de la mort. L'École comme la santé n'ont pas de prix, il en va de la cohésion de la Nation. De surcroît, ne pas suffisamment protéger une école contre un risque avéré peut caractériser un défaut de diligence coupable. Tel est l'enseignement de ***l'arrêt Kotilainen contre Finlande*** (requête n° 62439/12) rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme le 17 septembre 2020.

Bowling for Columbine, version finlandaise

Au printemps 1999, dans un bowling du Colorado, Eric Harris (18 ans) et Dylan Klebold (17 ans), tous deux étudiants, se divertissent

toute la nuit en enchaînant *strikes* et *spares*. Quelques heures plus tard, lourdement armés, ils abattent froidement quinze personnes de leur lycée, la Columbine High School. Comment un tel massacre a-t-il pu se produire ? Dans son film *Bowling for Columbine* (2002), Michael Moore s'appuie sur ce périple meurtrier de masse dans un établissement scolaire pour réaliser un documentaire passionnant – quoique à charge – sur la violence aux États-Unis et sur le rapport très singulier des Américains aux armes. Les circonstances à l'origine de l'affaire *Kotilainen contre Finlande* ne sont pas sans rappeler la tuerie perpétrée à Columbine il y a maintenant plus de vingt ans.

Le 23 septembre 2008, un étudiant s'introduit dans un établissement scolaire de la ville de Kauhajoki en Finlande. Armé d'un pistolet, l'intéressé ouvre le feu pendant de longues minutes. Au cours de la fusillade, dix personnes trouvent la mort. À la suite de cette attaque, une enquête pénale est ouverte. Les investigations révèlent que l'auteur de la tuerie avait obtenu une autorisation de port d'arme auprès d'un commissariat local quelques mois avant la tragédie. La veille du périple meurtrier, l'assassin avait été soumis à un interrogatoire policier au sujet de certains messages qu'il avait diffusés sur les réseaux sociaux, et singulièrement une publication dans laquelle l'intéressé avait qualifié le documentaire de Michael Moore comme « le meilleur divertissement du monde ». Nonobstant cet élément pour le moins troublant et préoccupant, l'enquêteur allait estimer que l'étudiant ne représentait pas une menace suffisamment tangible et caractérisée pour que son arme de poing lui soit retirée. Poursuivi disciplinairement en considération de son erreur d'appréciation, l'enquêteur se vit infliger un simple avertissement. Pénalement, son défaut de discernement ne fut pas retenu au titre de l'homicide involontaire aux motifs que l'enquêteur n'avait pas de raisons de soupçonner qu'il y avait un risque réel que

l'étudiant se rendit coupable d'un périple meurtrier au sein d'un établissement scolaire.
Après épuisement des voies de recours internes, des proches des victimes de la fusillade ont alors saisi la Cour de Strasbourg aux motifs que le droit à la vie des victimes (art. 2 CEDH) avait été violé par une mauvaise appréciation de la dangerosité de l'auteur de la tuerie ou, à tout le moins, par une absence de mesures susceptibles d'éviter une telle issue funeste.

La sanction disciplinaire, entre monnaie de singe et solde de tout compte !

Dans un premier temps, la Cour européenne des droits de l'Homme écarte l'argument du gouvernement finlandais selon lequel les requérants auraient perdu leur qualité de victime à la suite de la condamnation disciplinaire prononcée à l'encontre de l'officier de police. Selon l'appréciation de la Cour de Strasbourg, les décisions rendues par les juridictions nationales n'ont en effet été aucunement favorables aux requérants en ce qu'elles n'ont reconnu aucune violation de la Convention sans davantage leur accorder une réparation pécuniaire. À cet égard, rappelons qu'il n'incombe pas à la Cour de Strasbourg de se prononcer sur le degré de culpabilité de la personne en cause ou de déterminer la peine à infliger, ces matières relevant de la compétence exclusive des tribunaux répressifs internes. Toutefois, conformément au principe voulant que la Convention garantisse des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs, la Cour doit s'assurer que l'État s'acquitte comme il se doit de l'obligation qui lui est faite de protéger les droits des personnes relevant de sa juridiction. Dès lors, si la Cour reconnaît le rôle des cours et tribunaux nationaux dans le

choix des sanctions à infliger à des agents de l'État jugés fautifs, elle doit conserver sa fonction de contrôle et intervenir dans les cas où il existe une disproportion manifeste entre la gravité du manquement et la sanction infligée. Sinon, le devoir qu'ont les États de mener une enquête effective perdrait beaucoup de son sens. Aussi, une sanction disciplinaire aussi vénielle qu'un avertissement apparaît-elle manifestement disproportionnée à une violation de l'un des droits essentiels de la Convention, en l'occurrence le droit à la vie qui, en temps de paix, ne souffre aucune dérogation possible. Aussi solennel soit-il, un avertissement n'a pas l'effet dissuasif nécessaire pour prévenir d'autres transgressions de ce droit fondamental qui consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques rassemblées au sein du Conseil de l'Europe. En l'absence de toute sanction pénale et de toute réparation pécuniaire, l'État défendeur n'a donc pas suffisamment redressé le traitement contraire à l'article 2 CEDH que les requérants avaient subi. Il s'ensuit que les requérants peuvent toujours se prétendre victimes d'une violation de l'article 2 CEDH au sens de l'article 34 de la Convention (V. déjà en ce sens CEDH, *Darraj c/ France*, 4 novembre 2010).

L'enquête pénale, entre nécessité et effectivité

La protection du droit à la vie imposée par l'article 2 CEDH comporte une obligation procédurale. Cette dernière requiert en effet que soit menée une enquête officielle et effective. Il s'agit essentiellement, au travers d'une telle enquête, d'assurer l'application effective des lois internes qui protègent le droit à la vie et, dans les affaires où des agents des forces de l'ordre sont impliqués, de garantir que ceux-ci aient à rendre des comptes au

sujet des décès survenus sous leur responsabilité. Quant au type d'enquête devant permettre d'atteindre ces objectifs, il peut varier selon les circonstances. Toutefois, quelles que soient les modalités de l'enquête, les autorités doivent agir d'office, dès que l'affaire est portée à leur attention. Elles ne sauraient laisser aux proches du défunt l'initiative de déposer une plainte ou d'assumer la responsabilité d'une procédure d'enquête. D'une manière générale, on peut considérer que pour qu'une enquête sur une allégation d'homicide injustifié commis par des agents des forces de l'ordre soit efficace, il faut que les personnes qui en sont chargées soient indépendantes des personnes impliquées. Cela suppose non seulement l'absence de lien hiérarchique ou institutionnel, mais aussi une indépendance concrète (quand une enquête pénale est menée par des policiers eux-mêmes impliqués dans la fusillade à l'origine du décès d'un proche du requérant, un constat de violation de l'article 2 CEDH s'impose sans préjudice d'autres griefs, en ce sens CEDH, *Chanava et autres c/ Géorgie*, 18 juillet 2019). L'enquête doit également être effective en ce sens qu'elle doit permettre de déterminer si le recours à la force était justifié ou non dans les circonstances et d'identifier et de sanctionner les responsables. Il s'agit d'une obligation non de résultat, mais de moyens. Les autorités doivent avoir pris les mesures raisonnables dont elles disposaient pour assurer l'obtention des preuves relatives aux faits en question, y compris, entre autres, les dépositions des témoins oculaires, des expertises et, le cas échéant, une autopsie propre à fournir un compte rendu complet et précis des blessures et une analyse objective des constatations cliniques, notamment de la cause du décès. Toute déficience de l'enquête affaiblissant sa capacité à établir la cause du décès ou les responsabilités risque de faire conclure qu'elle ne répond pas à cette norme. En particulier, les

conclusions de l'enquête doivent s'appuyer sur une analyse méticuleuse, objective et impartiale de tous les éléments pertinents. Le rejet d'une piste d'investigation qui s'impose manifestement compromet de façon décisive la capacité de l'enquête à établir les circonstances de l'affaire et l'identité des personnes responsables. Il n'en demeure pas moins que la nature et le degré de l'examen répondant au critère minimum d'effectivité dépendent des circonstances de l'espèce. Ils s'apprécient à la lumière de l'ensemble des faits pertinents et eu égard aux réalités pratiques du travail d'enquête. Une exigence de célérité et de diligence raisonnable est implicite dans ce contexte. S'il peut exister en certaines circonstances des obstacles empêchant l'enquête de progresser normalement, une enquête menée dans les meilleurs délais est essentielle pour préserver la confiance du public et pour éviter toute apparence de complicité ou de tolérance vis-à-vis des actes illégaux. Pour les mêmes raisons, le public doit avoir un droit de regard suffisant sur l'enquête ou sur ses conclusions, de sorte qu'il puisse y avoir mise en cause de la responsabilité tant en pratique qu'en théorie. Le degré requis de contrôle du public peut varier d'une situation à l'autre et peut intervenir à d'autres stades que l'enquête de police à proprement parler. Cependant, dans tous les cas, les proches de la victime doivent être associés à la procédure dans toute la mesure nécessaire à la protection de leurs intérêts légitimes. À la lumière des exigences inhérentes au volet procédural de l'article 2 CEDH, la Cour de Strasbourg ne voit dans l'enquête pénale menée sur la fusillade de Kauhajoki aucun problème de partialité ou de manque d'indépendance, ni même de lacune ou de défaillance. Bien mieux, la Cour observe que le Gouvernement finlandais avait même pris soin, au lendemain de la fusillade, d'instituer une commission spéciale d'enquête qui avait formulé

diverses recommandations se rapportant à l'accès aux armes à feu, aux services de santé mentale pour les jeunes, aux dispositifs de sécurité dans les écoles et à la coopération entre les différents services publics, dans le but de prévenir pareils événements.

Une décision mi-chèvre, mi chou

Sur le fond ou, si l'on préfère, sur l'aspect substantiel de l'article 2 CEDH, les juges strasbourgeois font preuve une nouvelle fois d'une extrême habileté en rendant une décision équilibrée, mi-chèvre, mi-chou, qui ménage les intérêts contradictoires des requérants (19 au total, proches des neuf étudiants et professeur victimes de la fusillade) et de l'État défendeur.
À la question de savoir s'il existait à la charge de l'État finlandais un devoir de protection personnelle à l'égard des victimes de la fusillade et des autres étudiants ou membres du personnel de l'établissement scolaire, la Cour de Strasbourg répond par la négative. S'appuyant sur l'appréciation des juridictions nationales, les juges européens estiment dans la sincérité de leur conscience « qu'ils ne sont pas en mesure de conclure qu'au moment des faits un risque réel et immédiat dont les autorités avaient ou auraient dû avoir connaissance pesait sur des personnes identifiables ». En somme, le devoir de protection personnelle auquel l'article 2 CEDH oblige les États membres du Conseil de l'Europe doit s'apprécier en considération des informations disponibles à l'époque des faits (V. déjà en ce sens, CEDH, *Halime Kilic c/ Turquie*, 28 juin 2016 ; CEDH, *Kurt c/ Autriche*, 4 juillet 2019), étant observé que la Cour rejette l'argument des requérants selon lequel « la police aurait dû réclamer le dossier médical et militaire du tueur pour être plus amplement informée sur sa santé mentale ». Si les autorités

nationales (policières ou judiciaires) avaient conscience ou auraient dû avoir conscience que l'auteur des faits représentait un risque réel et immédiat pour la vie des personnes de son entourage, une condamnation de l'État s'impose. À l'inverse, si la folie meurtrière de l'auteur de la tuerie relevait de l'imprévisibilité du comportement humain, à l'impossible nul n'est tenu ! Devant l'incapacité de détecter ce qui allait par la suite caractériser un meurtre prémédité, le gouvernement défendeur doit être disculpé. Ce faisant, la Cour de Strasbourg reconnaît que les policiers finnois sont des humains comme les autres et non des humains mutants. À l'instar des magistrats et de tous les autres professionnels du droit, les enquêteurs n'ont pas le don de la précognition, contrairement aux « précogs » mis en scène par Steven Spielberg dans *Minority Report*. Helsinki en 2008 n'est fort heureusement pas Washington en 2054 : à l'heure de la justice prédictive et de l'intolérance au risque et à l'imprévisibilité du comportement humain, l'appréciation de la Cour de Strasbourg est la bienvenue. Il est en effet légitime de condamner un État pour n'avoir pas prévu ce qui pouvait raisonnablement l'être. Pareillement, il est juste de condamner un État qui n'a pas normalement réagi face à un risque à la fois réel et immédiat. Reconnaître la responsabilité d'un État dans d'autres circonstances et singulièrement en présence d'un risque imprévoyable et insurmontable serait particulièrement hasardeux.

Prudence est mère de sûreté

En même temps qu'elle disculpe l'État finlandais sur le fondement de son devoir de protection personnelle à l'égard des victimes de la fusillade, la Cour de Strasbourg le condamne pour avoir manqué à son devoir de diligence dans la protection de la sûreté publique.

Pour parvenir à ce jugement de Salomon, les juges européens observent tout d'abord que la police finnoise avait eu connaissance de messages que l'auteur de la tuerie avait diffusés sur Internet. Quand bien même ne contenaient-ils aucune menace précise, ces messages suscitaient assurément des doutes sur la question de savoir si son auteur pouvait détenir une arme en toute sécurité. C'est précisément sur le fondement de ces doutes que la police avait jugé utile de convoquer l'intéressé en vue de procéder à son audition. À l'issue de cet interrogatoire, l'auteur de la fusillade était toutefois laissé en liberté sans que son arme lui soit confisquée. Une telle erreur de jugement suffit-elle à conclure à une violation de l'article 2 CEDH ? Selon l'appréciation des juges européens, le questionnement dépasse de loin celui se rapportant à une simple erreur de jugement ou à un défaut de discernement. La Cour considère qu'il lui appartient en effet de déterminer si l'on pouvait raisonnablement attendre des autorités nationales qu'elles prennent davantage de mesures pour éviter le risque pour la vie découlant du danger potentiel dont les actes de l'auteur des faits avaient donné une indication. À cet égard, la Cour observe que les forces de l'ordre étaient parfaitement habilitées à saisir l'arme en cause, à titre de mesure de sûreté. Cette sage précaution « n'aurait pas caractérisé une ingérence significative dans l'exercice de l'un des droits concurrents découlant de la Convention ni supposé une mise en balance particulièrement difficile ou délicate ». En considération des doutes se rapportant à l'aptitude de l'auteur des faits à détenir une arme à feu dangereuse, la Cour estime que la saisie de l'arme constituait une mesure raisonnable de précaution. En s'abstenant de procéder à cette confiscation, « les autorités nationales n'ont en conséquence pas satisfait au devoir particulier de diligence qui découlait pour elles du risque pour la vie

particulièrement élevé inhérent à tout méfait comportant l'usage d'armes à feu ». En somme, dans le doute ne t'abstiens pas !

CENTRE DE RECHERCHE DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Directeur de publication :	**Colonel Dominique SCHOENHER**
Rédacteur en chef :	**Gal d'armée (2S) Marc WATIN-AUGOUARD**
Rédacteur :	**Frédéric DEBOVE**
Équipe éditoriale :	**Odile NETZER** **Evelyne GABET**

Veille juridique / Déontologie et sécurité - 2020