

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

**Commission d'enquête relative à l'état  
des lieux, la déontologie, les pratiques  
et les doctrines de maintien de l'ordre**

- Audition de Mmes Béatrice Brugère, secrétaire générale d'Unité magistrats FO, et Anne de Pingon, membre de la commission de contrôle..... 2

Jeudi

5 novembre 2020

Séance de 10 heures 45

Compte rendu n° 20

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence**

**de M. Jean-Louis**

**Thiériot, *vice-président***



*La séance est ouverte à 11 heures.*

*Présidence de M. Jean-Louis Thiériot, vice-président.*

*La Commission d'enquête entend en audition Mmes Béatrice Brugère, secrétaire générale d'Unité magistrats FO, et Anne de Pingon, membre de la commission de contrôle.*

**M. Jean-Louis Thiériot, président.** Mes chers collègues, nous recevons Mme Béatrice Brugère, secrétaire générale d'Unité magistrats FO, et Mme Anne de Pingon, membre de la commission de contrôle, pour réfléchir à la judiciarisation et à la recherche de la plus grande efficacité possible de la chaîne pénale dans le cadre du maintien de l'ordre.

Avant de vous donner la parole, mesdames, pour une brève intervention liminaire, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires imposant aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité, je vous invite à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

*(Mme Béatrice Brugère et Mme Anne de Pingon prêtent successivement serment.)*

**Mme Béatrice Brugère, secrétaire générale d'Unité magistrats FO.** Cette audition s'inscrit dans un contexte politique particulier de manifestations plurielles sur tout le territoire, notamment celles des Gilets jaunes. Elles ont obligé les forces de l'ordre, dépassées par ces événements, à revoir leur schéma du maintien de l'ordre et à judiciariser au maximum les débordements.

Le traitement judiciaire apporté à ces manifestations et les instructions de politique pénale élaborées dans l'urgence ont posé des difficultés. L'objectif des magistrats n'est pas de rétablir l'ordre mais de rendre la justice. Nous devons nous interroger sur un potentiel glissement des missions de la justice en ce qui concerne les procédures et les incriminations utilisées, les peines prononcées, notre capacité à garantir la liberté constitutionnelle de manifester, ainsi que les atteintes possibles aux libertés publiques. Au cours des débats sur la loi du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, qui avait été votée en urgence, nous avons appelé les parlementaires à la prudence, les invitant à ne pas légiférer trop rapidement sur les libertés et à inscrire dans un temps long les réponses à apporter aux débordements.

La difficulté était la suivante : les manifestations étaient infiltrées par des groupes professionnels de casseurs bien connus, les black blocs ou encore des groupes d'ultragauche, rompus à l'exercice de l'affrontement avec les forces de l'ordre et à la mise en œuvre de stratégies destinées à échapper aux interpellations. La majorité des manifestants s'est trouvée prisonnière de ces groupes. Certains individus, par mimétisme, se sont laissés entraîner et ont commis des actes violents. Il a donc été extrêmement difficile pour les forces de l'ordre, d'une part, de protéger le droit de manifester pacifiquement, ce qui est leur rôle principal et, d'autre part, de distinguer les activistes des manifestants classiques. Les forces de l'ordre ont subi de violentes attaques physiques les obligeant à riposter avec un équipement et un schéma du maintien de l'ordre inadaptés. Ce dernier a dû être modifié en cours de route.

Du côté de la justice, il y a eu une pression politique due à cet affolement. Cela a conduit la chancellerie à prendre des directives de politique pénale particulières en termes de

poursuites. En effet, nous avons l'habitude d'utiliser le délit d'attroupement, qui réprime la participation délictueuse à une manifestation. Il a toutefois rapidement trouvé ses limites car, dans son arrêt du 28 mars 2017, la Cour de cassation a estimé que ce délit était de nature politique, ce qui a des incidences procédurales : pas de poursuite en comparution immédiate, convocation par procès-verbal, exclusion de la composition pénale, impossibilité pour le tribunal correctionnel de prononcer un mandat de dépôt.

Sous la pression des manifestations, la chancellerie a donné des instructions pour utiliser d'autres infractions, telles que la participation à un groupement en vue de la préparation de violences ou de destructions, prévue par l'article 222-14-2 du code pénal.

La circulaire du 22 novembre 2018 de la garde des Sceaux de l'époque, Mme Belloubet, a préconisé d'utiliser le délit d'entrave à la circulation routière, les violences avec armes par destination et le refus d'obtempérer aggravé pour favoriser des procédures rapides, dites procédures de comparution immédiate. Or, la qualification des faits pose problème : s'agissant d'une infraction pénale, les faits de participation à un groupement en vue de préparer des violences ou des destructions doivent en effet être analysés avec beaucoup de rigueur. Or, par exemple, avoir des lunettes de piscine dans un sac à proximité d'une manifestation avant son commencement justifie difficilement ce genre de qualification.

Dans ce contexte d'empressement, le parquet s'est sans doute laissé aspirer par une logique du maintien de l'ordre au détriment de la logique judiciaire. Les chiffres parlent clairement. Selon *Le Monde*, dans un article où il relaie des chiffres communiqués par le parquet de Paris, 2 948 personnes majeures ont fait l'objet d'une garde à vue entre le 17 novembre 2018 et le 22 juillet 2019. Or, les deux tiers de ces gardés à vue, soit 1 963 personnes, ont bénéficié d'un classement sans suite, le plus souvent après un rappel à la loi. Cela signifie que les faits qui leur étaient reprochés n'ont pu faire l'objet d'une qualification pénale. Seules 600 personnes ont été poursuivies par le tribunal correctionnel, dont 516 en comparution immédiate et en ne retenant pas la qualification d'attroupement puisque celle-ci ne permet pas la comparution immédiate. Le taux de personnes relaxées est de 13 % et le taux d'appel de 10 %, ce qui est relativement classique.

La polémique est venue d'une note intitulée Permanence gilets jaunes diffusée le 12 janvier 2019 par le procureur de la République. Dans cette note il était demandé de ne lever les gardes à vue que le samedi soir ou le dimanche matin, de ne pas reconvoquer les policiers en cas d'arrestation contestée, de limiter les exploitations des images tirées des caméras de vidéosurveillance – jugées très chronophages – et, enfin, d'assurer l'inscription des personnes gardées à vue dans le fichier du traitement d'antécédents judiciaires (TAJ), même lorsque les faits n'étaient pas constitués. Ces éléments conduisent à s'interroger sur une logique de maintien de l'ordre qui aurait pris le pas sur une logique judiciaire. Cela relance le débat sur l'indépendance du parquet à l'égard du pouvoir exécutif et pose la question d'un éventuel détournement de procédure. En effet, contrairement à ce que prévoit l'article 432-4 du code pénal, des personnes ont été maintenues en garde à vue alors que les faits n'étaient pas constitués.

La loi du 10 avril 2019 a été adoptée en pleine période de manifestations. Elle crée un délit de dissimulation du visage ; elle prévoit un régime général de la peine complémentaire d'interdiction de manifester ; enfin, elle étend les peines complémentaires d'interdiction des droits civiques, civils et de famille et d'interdiction de séjour aux délits d'organisation d'une manifestation non déclarée ou interdite et de dissimulation volontaire du visage lors d'une manifestation sur la voie publique.

Cette loi a également inséré dans le code de procédure pénale un nouvel article 78-2-5 autorisant la fouille des véhicules ainsi que l'inspection visuelle et la fouille de bagages aux abords des manifestations. Elle a surtout étendu au délit de participation à un attroupement la possibilité de recourir aux procédures de convocation par procès-verbal, de comparution immédiate, de comparution différée et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Le caractère politique du délit d'attroupement a donc été supprimé pour permettre le recours à des procédures et des réponses pénales rapides, car la comparution immédiate autorise aussi le mandat de dépôt. Validée par le Conseil constitutionnel le 4 avril 2019, cette loi modifie de manière significative l'organisation des poursuites pénales et de la répression pour faire face aux manifestations.

Plusieurs éléments viennent compléter cette modification. Premièrement, la proposition de loi d'Éric Ciotti du 26 mai 2020 propose de rendre non identifiables les forces de l'ordre lors de la diffusion d'images dans l'espace médiatique. Deuxièmement, le nouveau schéma national du maintien de l'ordre (SNMO), publié le 17 septembre 2020, vise à rendre les textes sur les sommations plus intelligibles. Il prévoit en outre l'introduction d'équipes judiciaires de constatation, les « groupes procéduriers », au sein des dispositifs afin de caractériser les infractions commises et d'identifier leurs auteurs. Il invite les magistrats à être présents dans les postes de commandement lors des décisions afin de faciliter un traitement judiciaire en temps réel. Troisièmement, la création temporaire de cellules dédiées à la poursuite des investigations judiciaires, en mixant des spécialités telles que celles des agents de renseignement, des procéduriers et des agents de la force publique, est destinée à accroître les chances d'identification des auteurs de faits.

Si de nombreuses personnes ont été placées en garde à vue, très peu ont été renvoyées devant un tribunal. Cette politique de « pêche au gros » visait à calmer les manifestants mais, dans les faits, on a eu énormément de mal à arrêter les leaders et les personnes commettant des troubles à l'ordre public. C'est la raison pour laquelle le nouveau schéma du maintien de l'ordre prévoit la présence d'officiers de police judiciaire (OPJ) pour faire de la procédure et identifier les activistes ainsi que les personnes susceptibles de provoquer des débordements en marge des manifestations. Très récent, le nouveau SNMO devra démontrer sa capacité à parvenir à poursuivre les personnes qui sont réellement à l'origine de troubles à l'ordre public.

Par ailleurs, deux points me semblent importants. Le premier concerne la possibilité d'utiliser des produits de marquage codés (PMC). Il s'agit d'un liquide inoffensif, projeté par un aérosol invisible à l'œil et décelable uniquement par fluorescence avec une lampe à ultraviolets. L'idée est de marquer à distance des individus auteurs d'infractions lorsqu'ils ne peuvent faire l'objet d'une interpellation immédiate, puisqu'ils sont souvent rompus à l'exercice et ont la capacité de s'échapper. Ce marquage sur la peau, qui peut traverser la couche de vêtements, ne disparaît que plusieurs jours après le tir. La traçabilité permettrait de mieux identifier les auteurs de troubles à l'ordre public et d'infractions.

Le second point porte sur les caméras-piétons, qui permettent de filmer et d'identifier les agitateurs. C'est une bonne piste : il faudrait que tous les membres des forces de l'ordre, et pas uniquement les porteurs de lanceurs de balles de défense (LBD), soient dotés de caméras-piétons.

La gestion des manifestations a été fortement critiquée. Dans son rapport d'activité pour l'année 2019, le Défenseur des droits dénonce la restriction de la liberté de manifester issue de la loi adoptée en urgence en avril 2019 et la pratique des contrôles d'identité

délocalisés au commissariat. La commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a auditionné notre syndicat, a invité les autorités françaises à ne pas apporter des restrictions excessives à la liberté de réunion pacifique. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a enjoint à la France de mener une enquête approfondie sur tous les cas d'usage excessif de la force survenus pendant les manifestations des Gilets jaunes.

L'usage des LBD et de grenades lacrymogènes instantanées pendant les manifestations fait également polémique. La France a été le seul pays de l'Union européenne à en utiliser. Une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a été déposée en février 2019 afin de faire interdire l'usage du LBD. Toutefois, le Conseil d'État a refusé de transmettre cette QPC au Conseil constitutionnel.

**M. Jean-Louis Thiériot, président.** Des évolutions sont intervenues avec la loi de 2019 et avec le nouveau schéma national du maintien de l'ordre. Selon vous, que pourrait-on encore améliorer par la voie législative pour rendre la judiciarisation plus efficace ?

**Mme George Pau-Langevin, rapporteure.** Pensez-vous que le code de déontologie commun aux policiers et aux gendarmes, inséré dans le code de la sécurité intérieure, est suffisant pour rétablir l'indispensable relation de confiance entre la population et les forces de l'ordre ? Si non, quelles modifications pourrait-on proposer ?

Le Défenseur des droits a remis en question les contrôles d'identité délocalisés et la technique de l'encerclément. Quelles sont vos observations sur ces pratiques ?

Vous avez évoqué des éléments expliquant le faible nombre de poursuites judiciaires. Que pourrait-on faire pour améliorer les suites judiciaires données aux exactions ou aux infractions commises au cours des manifestations ?

Enfin, vous avez évoqué les organes de contrôle. La proposition de les confier à une autorité extérieure, comme le font les Anglais, vous semble-t-elle recevable ?

**Mme Anne de Pingon, membre de la commission de contrôle.** L'arsenal législatif, depuis la loi d'avril 2019, est suffisant pour poursuivre les infractions commises. Il est nécessaire, non pas d'ajouter de nouvelles infractions, mais de poursuivre plus efficacement les auteurs des faits les plus graves. C'est pour cette raison que nous vous avons évoqué les modes de preuves et les moyens mis à la disposition des enquêteurs et de la justice pour déterminer ce qu'il s'est réellement passé lors d'affrontements. Nous recommandons que tous les membres des forces de l'ordre soient équipés de caméras-piétons ventrales pour filmer au maximum le déroulement des manifestations.

L'intervention de magistrats du parquet au sein des postes de commandement, qui avait suscité nos réserves, figure désormais dans le nouveau schéma national de maintien de l'ordre. C'est une démarche très pédagogique, mais un magistrat doit analyser les faits sereinement avant de prendre une décision : celle-ci ne peut être dictée ni par l'urgence ni par l'émotion.

Vous nous avez demandé si les dispositions du code de déontologie étaient suffisantes pour maintenir la confiance entre la population et les forces de l'ordre. En tant que magistrats, nous ne pouvons pas vous répondre. Quand des infractions sont commises par les forces de l'ordre lors de manifestations, elles sont poursuivies, font l'objet d'une enquête et sont jugées. Toutefois, nous ne disposons pas de statistiques fiables sur le nombre de plaintes

déposées par des manifestants qui auraient été blessés à l'occasion de ces attroupements ni sur l'issue de ces plaintes. Nous ne disposons que des textes de loi qui nous permettent de poursuivre les infractions.

Concernant l'opportunité de créer une autorité extérieure pour contrôler les agissements des policiers, nous ne pouvons pas davantage vous répondre. Si des infractions nous sont rapportées, nous enquêterons sur les faits dénoncés en toute indépendance.

Le rapport du Défenseur des droits a constaté la pratique de contrôles d'identité délocalisés : il a été demandé à certains manifestants de rejoindre des commissariats pour réaliser des contrôles d'identité, alors que cela pouvait être fait sur place. Les manifestants ne doivent pas être retenus pendant un temps excessif par rapport à la durée habituelle d'un tel contrôle.

**Mme Béatrice Brugère.** Concernant la polémique sur les violences policières, il faut conserver à l'esprit que les policiers se sont trouvés confrontés à des manifestations d'une violence inouïe. De plus, les responsabilités sont partagées avec la hiérarchie, qui a demandé aux policiers d'aller au contact – cela n'enlève évidemment rien à la responsabilité de ceux qui auraient commis des infractions. Or certains ont été équipés de LBD sans avoir reçu ni formation à leur utilisation ni entraînement. De même, les renforts déployés n'avaient pas l'habitude de les utiliser. Enfin, les cartouches commandées par le ministère de l'Intérieur ont rendu ces armes peu précises, voire dangereuses.

Si l'organisation générale du maintien de l'ordre par le ministère de l'Intérieur n'a pas été optimale, nous critiquons également le glissement opéré dans les instructions de politique pénale adressées aux magistrats du parquet. Très peu de gardes à vue ont débouché sur un renvoi devant le tribunal correctionnel : cela nous conduit à nous interroger.

La déontologie des policiers est très encadrée. Il faut replacer les faits dans un contexte plus général : la politique pénale a été débordée en raison d'un défaut d'anticipation. Il y a une incapacité à identifier et à interpellier les meneurs dans les manifestations, et pas seulement celles des Gilets jaunes ; on a l'impression de toujours interpellier les seconds couteaux. Cela pose de vraies difficultés car, d'une part, c'est injuste et, d'autre part, les infractions objets des poursuites ne tiennent pas devant un tribunal.

Comment améliorer le maintien de l'ordre et apporter une réponse pénale adaptée ? Celle-ci ne peut venir en soutien d'un maintien de l'ordre dépassé par les événements et susceptible de porter atteinte aux libertés. Ce n'est pas un problème de texte mais de doctrine et d'organisation. Cela peut passer par les caméras-piétons ou par une meilleure capacité à identifier les auteurs avec des technologies comme celle du marquage. Toutefois, il faut faire attention avec la technologie. Au ministère de la Justice, nous sommes dans l'incapacité d'exploiter des vidéos à l'audience, soit parce que c'est chronophage, soit parce que nous n'en avons pas les moyens techniques. Il faut donc mener une réflexion sur la doctrine et sur les moyens qui doivent l'accompagner.

**Mme George Pau-Langevin, rapporteure.** Vos observations rejoignent celles du criminologue Alain Bauer, qui a expliqué que des armes inadaptées avaient été confiées à des personnels insuffisamment formés. Notre but n'est pas d'incriminer mais de décortiquer le fonctionnement d'une chaîne de commandement pour détecter d'éventuelles erreurs.

**M. Jean-Louis Thiériot, président.** Concernant l'identification des meneurs, pensez-vous que la collaboration entre le renseignement et la magistrature pourrait être meilleure ? Le renseignement territorial dispose d'informations relatives aux meneurs : celles-ci peuvent-elles être utilisées dans un cadre judiciaire ?

Vous souhaitez l'amélioration des moyens techniques. La proposition de loi relative à la sécurité globale, qui sera examinée par notre assemblée dans quelques jours, prévoit la généralisation des drones. Cela vous semble-t-il aller dans le bon sens ?

**Mme Béatrice Brugère.** La judiciarisation du renseignement est un sujet capital. Les services de renseignement connaissent très bien les leaders des groupes comme les black blocs ; ce sont des professionnels du trouble à l'ordre public. On peut s'étonner qu'ils ne soient pas neutralisés ou identifiés de manière plus significative, voire préventive par le renseignement. Notre syndicat est extrêmement favorable à des modifications de procédure pour fluidifier la judiciarisation du renseignement, ce qu'on appelle le renseignement criminel. C'est une question de doctrine : il y a soit un défaut d'anticipation, soit un défaut de volonté pour interpellier ces personnes connues par les services de renseignement. Il faut donc favoriser le travail en amont avec les parquets, c'est-à-dire changer de doctrine, être proactif, pour judiciariser plus rapidement le renseignement criminel et pour interpellier les leaders. Cela nécessiterait des modifications de la procédure et de la manière de travailler : les parquets auraient besoin de temps et de moyens pour parvenir à interpellier ces personnes-là.

**Mme Anne de Pingon.** L'utilisation de caméras haute précision pourrait faciliter le recueil de preuves, à condition que le drone ne filme que ce qui se trouve sur la voie publique, à l'exclusion des lieux privés.

**Mme Béatrice Brugère.** La question de l'exploitation des images demeure.

**M. Jean-Louis Thiériot, président.** Il en va de même pour les moyens d'exploitation : qui met-on derrière la caméra ?

**Mme Béatrice Brugère.** Le système pénal est au bord de l'essoufflement et de la saturation. La technologie est là mais les moyens, la doctrine et la formation pour exploiter ces nouveaux modes de preuve ne sont pas au rendez-vous.

**M. Jean-Louis Thiériot, président.** Cela supposerait évidemment des renforts en magistrats et en greffiers. Selon vous, une formation spécifique des magistrats et des greffiers serait-elle suffisante, ou bien faudrait-il d'autres outils ?

**Mme Béatrice Brugère.** Toute la chaîne pénale est obsolète en ce qui concerne l'exploitation technologique. La mobilité interne de notre corps implique une formation pour tous à ces nouvelles technologies et à cette nouvelle doctrine. Si nous voulons être performants et efficaces, une remise à niveau de notre justice doit être envisagée. Il faut toutefois veiller à ne pas tomber dans le tout technologique comme mode de preuve.

**M. Jean-Louis Thiériot, président.** Je vous remercie.

*La séance est levée à 11 heures 40.*



## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Ugo Bernalicis, Mme Aude Bono-Vandorme, Mme Camille Galliard-Minier, M. Thomas Gassilloud, M. Philippe Michel-Kleisbauer, Mme George Pau-Langevin, Mme Cécile Rilhac, M. Thierry Solère, M. Jean-Louis Thiériot, Mme Laurence Vanceunebrock

*Excusé.* - M. Jean-Michel Fauvergue