

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 Mme Claire Hédon, Défenseure des droits, accompagnée de Mme Pauline Caby, adjointe de la Défenseure des droits, en charge de la déontologie dans le domaine de la sécurité..... 2

Mercredi  
25 novembre 2020

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 31

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence  
de M. Jean-Michel  
Fauvergue, *président***



*La séance est ouverte à 14 heures 30.*

*Présidence de M. Jean-Michel Fauvergue, président.*

*La Commission d'enquête entend en audition Mme Claire Hédon, Défenseure des droits, accompagnée de Mme Pauline Caby, adjointe de la Défenseure des droits, en charge de la déontologie dans le domaine de la sécurité.*

**M. le président Jean-Michel Fauvergue.** Nous accueillons Mme Claire Hédon, Défenseure des droits, accompagnée de Mme Pauline Caby, adjointe de la Défenseure des droits, en charge de la déontologie dans le domaine de la sécurité. Mme Caby n'a été nommée que le 10 novembre, ce qui explique la date relativement tardive de cette audition au regard du déroulement de nos travaux. Nous avons entendu le 14 octobre vos prédécesseurs, M. Jacques Toubon et Mme Claudine Angeli-Troccaz.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

*(Mmes Hédon et Caby prêtent serment.)*

**Mme Claire Hédon, Défenseure des droits.** Je vous remercie d'avoir sollicité mes observations dans le cadre de votre commission d'enquête. L'institution du Défenseur des droits, grâce aux saisines qu'elle reçoit et instruit, est un observateur privilégié des pratiques des forces de maintien de l'ordre. La Commission nationale de déontologie de la sécurité puis le Défenseur des droits développent, depuis près de vingt ans, une connaissance de ces pratiques.

À la demande du président de l'Assemblée nationale, le Défenseur des droits a réalisé en 2017 une étude sur « 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 ». Le rapport, assorti de recommandations, a été remis en janvier 2018 à M. François de Rugy. En 2019, le Défenseur des droits était auditionné dans le cadre d'un groupe de travail, créé par le ministre de l'Intérieur, en vue d'élaborer le nouveau schéma national du maintien de l'ordre. Face à la persistance des saisines relatives à des violences ou à des atteintes aux libertés fondamentales lors de manifestations, le Défenseur des droits a adopté, en juillet 2020, une décision-cadre portant recommandations générales sur les pratiques du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie.

Les nombreuses recommandations faites depuis la création de l'institution reflètent toujours la position du Défenseur des droits : je ne les rappellerai pas toutes et je m'intéresserai surtout au nouveau schéma national du maintien de l'ordre, au sujet duquel je rendrai un avis.

Le Défenseur des droits – l'institution et moi-même – sommes conscients des difficultés inhérentes à la mission de maintien de l'ordre dont la particularité est de garantir la liberté de manifester. Le schéma rendu public le 16 septembre 2020 expose les principes de l'action des forces de maintien de l'ordre, qui sont ainsi formulés explicitement pour la première fois par la publication d'un document. L'effort de transparence dont il témoigne mérite d'être salué.

Plusieurs points positifs correspondent à nos préconisations. Premièrement, la place donnée à la formation, à l'équipement et au contrôle des unités dédiées au maintien de l'ordre. Deuxièmement, l'importance de l'identification des agents et le rappel de l'interdiction du port de la cagoule. Troisièmement, la création d'équipes de liaison et d'information pour assurer un dialogue permanent entre les participants à la manifestation et les responsables du maintien de l'ordre. Quatrièmement, la modernisation des sommations. Cinquièmement, le retrait de la grenade manuelle de désencerclement (GMD).

Cependant, certaines dispositions contenues dans le schéma ne me paraissent pas à même de prévenir le renouvellement des manquements à la déontologie, que nous constatons, et de lever les obstacles matériels à un contrôle effectif.

Je développerai en particulier six aspects de ce schéma : la communication, la transparence, les lanceurs de balles de défense (LBD), les armes de force intermédiaire, la judiciarisation et les pratiques attentatoires aux libertés.

Le nouveau schéma relève d'une volonté d'améliorer la communication entre les forces de l'ordre et les manifestants. Je me félicite de deux avancées notables : la modernisation des sommations et la création d'un dispositif de liaison et d'information. Le Défenseur des droits préconisait, dans son rapport de 2018, de renforcer la communication et le dialogue dans la gestion de l'ordre public. En favorisant la concertation et en rendant l'action des forces de l'ordre plus compréhensible, le recours à la force peut être largement limité, en témoigne la gestion de l'ordre public en Allemagne, en Belgique et au Royaume-Uni. Cependant, certains moyens de communication envisagés dans le schéma – SMS, réseaux sociaux – présentent des risques d'atteinte aux libertés individuelles ou à l'égalité devant l'accès aux informations.

S'agissant de la transparence, les dispositions prévues ne permettent de faciliter ni l'identification des forces de l'ordre ni le travail des journalistes. Tout d'abord, l'obligation d'identification des forces de l'ordre n'est rappelée que pour les personnels d'unités constituées – compagnies républicaines de sécurité (CRS), escadrons de gendarmerie mobile (EGM) et compagnies d'intervention de la préfecture de police (PP). S'agissant des unités de renseignement ou d'interpellation, ainsi que de celles intervenant en renfort de manière inopinée, aucune solution n'est envisagée pour faciliter leur identification. Ce sont pourtant leurs membres qui sont le plus souvent impliqués dans les saisines que nous recevons et pour lesquels les problèmes d'identification sont récurrents. Malgré nos demandes, il a parfois été impossible de connaître le service auquel ces policiers appartenaient.

Par ailleurs, si la proposition de loi relative à la sécurité globale était votée en l'état, notre mission s'en verrait encore compliquée en raison de l'absence d'image des faits. J'insiste, l'identification de tout agent participant à une opération de maintien de l'ordre est indispensable au contrôle des forces de l'ordre, lui-même condition essentielle de la confiance envers celles-ci.

S'agissant des journalistes, le schéma leur reconnaît une place particulière au sein des manifestations. Cependant, les formulations employées ne permettent pas de comprendre quelles évolutions de la pratique du maintien de l'ordre interviendront, ni si elles permettront effectivement aux journalistes d'exercer librement leur profession au cours d'opérations de maintien de l'ordre. Le texte rappelle par exemple la nécessité de préserver l'intégrité physique des journalistes. L'objectif est louable mais ne devrait-il pas concerner l'ensemble

des personnes présentes ? Cette préoccupation ne me semble pas relever d'une vigilance particulière à l'égard des journalistes.

De même, rendre la communication entre les forces de l'ordre et les journalistes plus fluide en instaurant une meilleure connaissance mutuelle est souhaitable. Mais cela ne saurait se traduire par un contrôle des forces de l'ordre sur les journalistes qui pourraient ou non couvrir les manifestations. Cela ne peut non plus conduire à accorder un statut privilégié à certains d'entre eux en vertu d'un critère, quel qu'il soit, érigé comme tel par le ministère de l'Intérieur et ne correspondant à aucune règle de la profession de journaliste.

Enfin, les autorisations du port d'équipement de protection sont difficiles à comprendre. Par qui l'identification des journalistes devra-t-elle être confirmée ? À quel moment ? Comment pourra-t-il être établi que leur comportement est exempt de toute infraction puisqu'elle relève, tout comme la qualification des faits, de l'autorité judiciaire ?

Par ailleurs, le schéma rappelle que le délit constitué par le fait de se maintenir dans un attroupement après sommation ne comporte aucune exception, y compris au profit de journalistes ou de membres d'associations. Il appartient uniquement à l'autorité judiciaire de déterminer si une infraction est constituée à l'encontre d'un prévenu, le ministère de l'Intérieur ne peut donc pas le décider à l'encontre d'un journaliste dans l'exercice de sa profession.

Je m'inquiète cependant qu'une telle disposition conduise à entériner l'usage de la force à l'égard des journalistes présents, ce qui aurait pour conséquence de les empêcher d'exercer leur mission en cas de manœuvre de dispersion. L'exemple récent de la dispersion d'une manifestation devant l'Assemblée nationale l'illustre.

Alors que le Défenseur des droits préconisait l'abandon des LBD en maintien de l'ordre, le schéma confirme leur maintien. Depuis novembre 2018, nous comptons quarante-six saisines pour blessures graves dues au LBD. Malheureusement, l'évolution de son cadre d'emploi n'emporte pas les garanties suffisantes pour écarter les risques liés à son usage.

Dès lors que le positionnement d'un superviseur auprès des tireurs de LBD ne concerne que les unités constituées et que les cas de légitime défense en sont exclus, la portée de ce cadre est en fait limitée. En effet, dans la pratique, ces unités – les CRS, les EGM et les compagnies d'intervention de la PP – utilisent peu le LBD en manifestation. De plus, dans la très grande majorité des saisines que l'institution reçoit concernant des blessures par LBD, la légitime défense est invoquée pour justifier le tir.

L'équipement en caméras-piétons des forces de l'ordre dotées de LBD peut être utile pour un contrôle *a posteriori* mais ne résout pas les dangers liés à son usage qui tiennent au nombre élevé de personnes présentes et aux mauvaises conditions de visibilité. Il est particulièrement difficile, voire impossible, pour le tireur d'appréhender tous les risques avant de tirer.

Dès lors, je réitère notre recommandation concernant l'arrêt de l'usage du LBD en manifestation. En effet, les tirs, qu'ils soient exécutés en situation de légitime défense ou non, atteignent régulièrement des personnes qui n'étaient pas visées et à l'encontre desquelles l'usage de la force n'était donc pas justifié.

S'agissant des autres armes de force intermédiaire, les attentes formulées par l'institution semblent avoir été davantage entendues. Je relève le remplacement de la GMD par un modèle plus récent et supposé moins vulnérant. En effet, comme l'avait montré le Défenseur des droits dans une décision publiée en juillet 2019, son emploi a eu des conséquences bien plus graves que celles présentées dans sa documentation. L'utilisation de la nouvelle grenade, de même que celle de la grenade GM2L en remplacement de la grenade GLI-F4 fera l'objet d'une attention particulière.

Les graves atteintes à l'intégrité physique que les armes de force intermédiaire sont susceptibles d'occasionner justifient d'engager une réflexion approfondie. Le Défenseur des droits l'avait recommandé à plusieurs reprises, le schéma l'a pris en considération : le lancement d'un travail continu de recherche de solutions moins vulnérantes ouvre la possibilité de réelles avancées et mérite d'être salué. Je veillerai à ce que la Défenseure des droits y soit associée.

J'appelle votre attention sur une évolution entérinée dans le schéma qui me paraît préoccupante. Il s'agit de la place prépondérante donnée à la judiciarisation du maintien de l'ordre. En effet, à côté de la mission administrative de prévention et d'encadrement de l'exercice du droit de manifester, la mission d'interpellation se voit accorder une place accrue et s'accompagne de la recherche d'une plus forte mobilité des forces de l'ordre. Cet objectif se traduit par l'engagement d'unités hors forces mobiles, telles que les brigades anti-criminalité (BAC), dans les opérations de maintien de l'ordre.

Or la majorité de nos saisines concerne l'intervention en cours de manifestation d'unités dont l'objectif est d'interpeller les auteurs d'infractions. Elles sont le plus souvent en civil, ne portent donc aucun équipement de protection et se trouvent rapidement exposées. Elles font en conséquence un usage plus fréquent des armes de force intermédiaire, notamment du LBD, et agissent le plus souvent sans coordination avec les unités spécialisées.

Enfin, ces unités interviennent parfois pour participer à la mission de maintien ou de rétablissement de l'ordre, toujours sans équipement et avec un matériel inadapté ne permettant pas la gradation dans le recours à la force. La judiciarisation est d'autant plus inadaptée au contexte de maintien de l'ordre que les conditions pour respecter les garanties procédurales en cas d'interpellation ne sont pas réunies, qu'il s'agisse du respect des droits des personnes interpellées ou du contrôle effectif par l'autorité judiciaire, souvent retardé en raison du grand nombre d'interpellations concomitantes.

Les difficultés occasionnées par la judiciarisation ont pour conséquence de dégrader très fortement la perception que les manifestants ont des forces de l'ordre et les rapports police-population. Je rappelle les recommandations formulées par le Défenseur des droits de ne confier la mission de maintien de l'ordre qu'à des unités spécialisées, donc formées, équipées et organisées pour agir collectivement.

Enfin, le Défenseur des droits avait recommandé que soit mis fin aux pratiques conduisant à priver de libertés des personnes, sans cadre juridique. Je regrette que les préconisations formulées en ce sens n'aient pas été entendues. Ainsi, la technique d'encerclement est maintenue bien qu'elle porte atteinte, en dehors de tout cadre légal, à la liberté d'aller et venir. La précision selon laquelle il est systématiquement laissé un point de sortie contrôlé aux personnes paraît en outre incompatible avec une interpellation. S'agissant des contrôles délocalisés et des interpellations préventives dont le Défenseur des droits avait pointé l'illégalité, le schéma reste muet. Enfin, aucune clarification n'est apportée quant au

cadre juridique du recours à la confiscation d'objets. Nous continuerons donc d'être vigilants concernant ces pratiques, si elles venaient à se reproduire.

En dépit de quelques avancées significatives, notamment s'agissant de la communication avec les manifestants, le schéma ne répond pas suffisamment à nombre des préconisations que le Défenseur des droits avait formulées.

En conclusion, je souhaite évoquer les pratiques dans d'autres pays européens. L'Allemagne pratique ainsi la désescalade définie comme « *la neutralisation des conflits par le biais de médiations et d'arrangements à l'amiable tout en évitant le recours à l'interpellation et au dépôt de plainte* ». Autre exemple : la Belgique, avec la gestion négociée de l'espace public qui implique une priorité donnée au dialogue et à la coordination. Nous faisons partie de l'IPCAN, *Independent Police Complaints Authorities' Network*, réseau européen des institutions en charge du contrôle de la déontologie des forces de sécurité, avec lesquelles nous partageons les bonnes pratiques. Sachez que les policiers allemands sont tous formés à la désescalade de la violence. Une telle formation me paraît absolument indispensable pour nos forces de sécurité en France.

J'espère que ma présentation contribuera à vos réflexions pour aboutir à un rapport et des recommandations permettant d'atteindre un meilleur équilibre entre la nécessité de maintien de l'ordre et l'exercice de la liberté de manifester.

**M. le président Jean-Michel Fauvergue.** La place prépondérante donnée à la judiciarisation est un point fort de votre exposé. En particulier, vous visez plusieurs stades de la manifestation : en amont, c'est-à-dire les interpellations préventives, les confiscations d'objets, les contrôles délocalisés, qui se font sous instruction et contrôle des magistrats, puis les interpellations en cours de manifestation qui se font en général pour des flagrants délits de casse ou d'agression. Cela vous pose problème compte tenu sans doute des manières d'interpeller. À partir du moment où des délits sont commis en marge d'une manifestation, comment fait-on et que préconisez-vous ? Peut-on continuer à interpeller ? Faut-il tout arrêter ou laisser les délits être commis ? Comment peut-on à la fois avoir un équilibre entre le moins possible de violences de part et d'autre – même si la violence des forces de l'ordre est légitime – et le fait d'arrêter de tels délits qui peuvent dégénérer, et continuer à protéger les biens et les personnes ?

**Mme Claire Hédon.** Je suis inquiète de la situation actuelle parce que notre démocratie est touchée quand la population n'a plus confiance dans sa police – et parfois réciproquement. En cas de dérapages de manifestants, des interpellations sont évidemment nécessaires mais les dérapages de policiers doivent aussi être suivis de sanctions. C'est une de mes grandes préoccupations et la crédibilité de ce qui sera décidé en dépend.

Lors de notre dernier collègue, j'ai été frappée par un avis que nous avons rendu sur les conditions d'interpellation d'un manifestant. En voyant la vidéo, je ne comprends pas que ce sont des forces de l'ordre qui l'interpellent et je pense que le manifestant ne l'a pas compris non plus, raison pour laquelle il se débat. Par la suite, lorsqu'il est à terre et maintenu, un policier continue à le frapper. Nous avons alors un problème d'identification du policier en question.

Je ne doute pas qu'il faille interpeller quand il y a dérapage des manifestants. Il est intéressant d'observer ce qu'il se fait en Allemagne, en Belgique et en Grande-Bretagne dans des circonstances où les personnes sont repérées et identifiées mais ne sont pas toujours

interpellées pendant la manifestation, mais après, ce qui permet une désescalade de la violence. Mon propos n'est pas qu'il ne faut pas arrêter les casseurs mais qu'il faut examiner comment contribuer à la désescalade de la violence dans le cours d'une manifestation plutôt que l'augmenter.

**Mme Pauline Caby, adjointe à la Défenseure des droits.** La judiciarisation, c'est-à-dire le souci d'interpeller les auteurs d'infractions pour y mettre fin, est évidemment légitime. Néanmoins, cette pratique récente présente le risque de contact avec les manifestants par des agents qui, pour être efficaces, ne sont pas ou sont mal identifiés et identifiables. Ainsi, il existe un risque élevé qu'une solidarité se crée avec les manifestants contre les fonctionnaires de police. Outre la dénonciation de ce risque qui peut aboutir à des violences, il s'agit d'assurer une meilleure coordination de l'intervention des forces dans le cadre du maintien de l'ordre et de l'interpellation. À défaut, on aboutit à ce que nous voyons dans le cadre de nos saisines : des actions mal comprises, des attaques contre les fonctionnaires de police, des violences commises manifestement par ces derniers alors qu'ils ne sont ni identifiés ni identifiables – ce qui est extrêmement dommageable car cela empêche toute possibilité de contrôle et, éventuellement, de sanction.

**M. le président Jean-Michel Fauvergue.** J'entends que vous défendez les non-interpellations donc la non-judiciarisation pour éviter une montée en puissance de la violence et la mauvaise ambiance de la manifestation.

**Mme Claire Hédon.** Mon propos n'a pas été aussi définitif. Il y a des questions de circonstances, de moyens et de façons d'interpeller. Réfléchir à des interpellations en décalé peut être intéressant.

**M. le président Jean-Michel Fauvergue.** Nous l'entendons mais il est de temps en temps nécessaire, compte tenu de la violence, en particulier de certains groupuscules à l'intérieur de la manifestation, d'intervenir pour faire cesser cette violence.

**Mme Claire Hédon.** Lorsqu'elle s'exerce contre des personnes, il est évident qu'il faut agir sur-le-champ.

**M. le président Jean-Michel Fauvergue.** Les interventions de police judiciaire sont réalisées sous le contrôle de l'autorité judiciaire, ce qui doit théoriquement apporter plus de garanties. Tout le travail effectué par les agents, surtout par les officiers de police judiciaire, est fait sous le contrôle d'un membre du parquet ou d'un juge d'instruction quand une instruction est ouverte. Êtes-vous d'accord que la judiciarisation et le contrôle du juge vont dans le sens de ce que vous défendez, c'est-à-dire la protection des droits ?

**Mme Pauline Caby.** L'intervention d'un juge est tout à fait positive et garantit les droits. Quand on parle de judiciarisation, le souci porte sur l'interpellation en cours de manifestation. Il ne s'agit pas de faire obstacle à l'exercice d'une mission de police judiciaire de sanction et de répression des infractions commises au cours de manifestations. Ce qui est plus problématique, c'est l'intervention de forces non identifiées et non identifiables au milieu des opérations de maintien de l'ordre.

**Mme Claire Hédon.** Dans certains dossiers auxquels nous avons accès, des interpellations massives font que les services judiciaires sont débordés. Par conséquent, l'accès aux droits est retardé, quand il n'est pas empêché.

**M. Jérôme Lambert, rapporteur.** Vous nous avez apporté beaucoup d'informations dont j'ai pris bonne note. Je vous interrogerai sur quelques points que vous n'avez pas abordés ou que nous pouvons creuser.

En 2019, le Défenseur des droits a été saisi de près de 2 000 réclamations relatives à la déontologie dans le domaine de la sécurité, contre 185 en 2010. Quelles sont, selon vous, les raisons de cette forte augmentation ? Parmi ces saisines, combien concernent des faits de violence commis par des membres des forces de l'ordre lors des manifestations ? Y a-t-il une évolution des chiffres ces dernières années ? Avez-vous pu déterminer quelles unités de police et de gendarmerie faisaient le plus souvent l'objet d'une telle réclamation ? Y a-t-il un profil type des personnes qui réclament votre intervention ? S'agit-il plutôt de jeunes, de gens qui participent à la manifestation ou qui se trouvent sur place et sont pris à partie par les uns ou par les autres ?

S'agissant de la saisine, pouvez-vous nous décrire le traitement habituel des réclamations enregistrées par vos services ? Quelle part des recommandations que vous formulez est suivie par les administrations concernées ? Si cette part est faible, avez-vous une explication quant à ce résultat ?

**Mme Claire Hédon.** Il n'y a aucun doute quant à l'augmentation du nombre des saisines, qui résulte évidemment des manifestations des Gilets jaunes, mais aussi de la notoriété de l'institution qui, à force de rendre des avis, est plus connue et repérée.

Pour vous donner quelques chiffres, nous avons 743 saisines en cours de traitement dans le domaine de la déontologie de la sécurité, dont 95, soit 12 %, concernent la thématique du maintien de l'ordre. Plusieurs vagues se distinguent : de 2013 à 2015, avec le mouvement de la « Manif pour tous » et les zones à défendre (ZAD), le Défenseur des droits avait reçu environ 40 saisines. Entre 2016 et 2018, nous avons reçu 122 réclamations liées aux manifestations contre la loi travail et 33 à la mobilisation de la ZAD de Notre-Dame-des-Landes. Depuis la fin de l'année 2018, c'est-à-dire depuis le début des manifestations des Gilets jaunes, nous avons reçu 199 réclamations ; 150 sont liées aux Gilets jaunes et à diverses manifestations, lycéennes contre la loi Blanquer, concernant le climat ou les retraites. 114 ont été traitées et 85 sont encore en cours d'investigation. Vous m'avez demandé quelles unités revenaient le plus dans les réclamations : 56,6 % concernent la police, 16,6 % les gendarmes, le reste porte notamment sur l'administration pénitentiaire.

**M. Jérôme Lambert, rapporteur.** Avez-vous fait une distinction entre les forces spécialisées dans le maintien de l'ordre – c'est-à-dire principalement les CRS et les unités spécialisées de la préfecture de police – et les autres policiers qui peuvent être conduits à intervenir de façon ponctuelle ou en renfort, comme on le voit fréquemment ?

**Mme Claire Hédon.** Je ne suis pas en mesure de vous donner des pourcentages mais il est manifeste qu'il y a beaucoup moins ou quasiment pas de dérapages pour les unités formées au maintien de l'ordre. Cela ramène à une de nos préconisations : la formation est absolument essentielle. En effet, nous avons beaucoup plus de saisines concernant des forces de sécurité qui n'ont pas été formées au maintien de l'ordre, notamment la BAC.

Qui nous saisit ? Difficile de vous répondre. S'agissant des jeunes, nous n'avons pas calculé de moyenne d'âge, il faut que nous creusions. Nous essayerons de vous répondre *a posteriori* mais je ne suis pas sûre que nous ayons cette information. Les saisines peuvent arriver directement de personnes mais aussi d'avocats, c'est assez varié.

**M. Jérôme Lambert, rapporteur.** Parmi les gens qui vous saisissent, y a-t-il des personnes qui indiquent qu'elles étaient là presque par hasard et d'autres qui sont des manifestants patentés ?

**Mme Claire Hédon.** Oui, il y a eu des personnes qui étaient là par hasard, mais je ne suis pas capable de vous en donner le pourcentage.

**Mme Pauline Caby.** Si le nombre des saisines est aussi élevé, c'est qu'elles ne concernent pas seulement le maintien de l'ordre mais aussi des refus de dépôt de plainte. Le champ de compétences du Défenseur des droits est très large. Il n'implique pas uniquement la police et la gendarmerie nationales mais également la police municipale, la sécurité privée ou le domaine pénitentiaire. Il est ainsi difficile d'établir des statistiques concernant le seul maintien de l'ordre.

S'agissant du traitement, à la réception d'une réclamation, lorsqu'elle est suffisamment précise, elle fait l'objet d'une instruction auprès d'un pôle du Défenseur des droits. Un nombre élevé de réclamations ne peuvent pas donner lieu à une suite parce qu'elles sont insuffisamment précises ou circonstanciées et n'apportent aucun élément. Lorsque ce préalable est rempli, une procédure contradictoire est engagée avec auditions et communication de pièces quand un dossier judiciaire est ouvert. Si des manquements sont constatés, une note récapitulative est rédigée, permettant de recueillir les observations de la personne mise en cause afin d'aller au bout de la réflexion et de l'échange. Au terme de ce processus, une décision est élaborée et, pour les manquements les plus graves, soumise à un collège – composé du Défenseur des droits, de son adjoint et de huit membres désignés par diverses autorités – qui procède à une délibération et à un échange. Le projet de décision éventuellement amendé est finalement adopté et aboutit à des préconisations qui sont ensuite portées à la connaissance des personnes concernées.

**Mme Claire Hédon.** Sachez que lorsque nous arrivons à ce stade, dans 90 % des cas, nous ne constatons pas de manquement. Nous demandons l'engagement de poursuites disciplinaires dans 1 % du total des saisines. Ce n'est donc pas si fréquent et il est d'autant plus choquant que, ces trois dernières années, aucune de nos préconisations n'ait été appliquée.

**M. le président Jean-Michel Fauvergue.** Quand vous dites qu'aucune de vos préconisations n'a été appliquée, c'est-à-dire que vous avez signalé des manquements de la part de forces de l'ordre – si oui, à qui ? au ministre de l'Intérieur ? – et qu'il n'y a pas eu de suite donnée ?

**Mme Claire Hédon.** Exactement, il n'y a eu aucune suite, ce qui est inquiétant. Mon souhait est d'apaiser la situation car il s'agit d'un point essentiel de notre démocratie : la population retrouvera confiance dans sa police si les dérapages font l'objet de sanctions.

**M. le président Jean-Michel Fauvergue.** Les administrations vous ont-elles répondu ? Si oui, que vous ont-elles dit ?

**Mme Claire Hédon.** Oui, nous recevons des réponses mais cela n'est pas suivi d'effet.

**Mme Pauline Caby.** En fait, la réponse est un refus d'engager des poursuites. Dans ses décisions, le Défenseur des droits ne demande jamais de sanctions – c'est un pouvoir qui

appartient au ministre de l'Intérieur –, mais l'engagement de poursuites disciplinaires. Dans les rares cas, statistiquement et même en valeur absolue, où de telles poursuites ont été préconisées, cela n'a pas été suivi d'effet. En général, il est répondu qu'il est trop tard ou que la situation a évolué – évidemment la décision intervient plusieurs années après les faits. On trouve toujours une raison, un prétexte pour que les poursuites ne soient plus ni utiles ni opportunes.

**Mme Claire Hédon.** Sauf erreur de ma part – je parle sous le contrôle de mes équipes – il nous est aussi dit de temps en temps qu'une procédure est en cours devant les tribunaux. Ce ne paraît pas une bonne raison car cela n'empêche pas des sanctions administratives.

**M. Jérôme Lambert, rapporteur.** Pouvez-vous nous indiquer le nombre d'affaires ces dernières années où vous avez saisi le ministre sans qu'il y ait eu de suites ?

**Mme Claire Hédon.** Cela arrive environ dix fois par an.

**M. le président Jean-Michel Fauvergue.** À propos de ces affaires, demandez-vous directement que des sanctions soient prises après un début d'enquête, ou que les inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales (IGPN et IGGN) conduisent une enquête administrative ou judiciaire ?

**Mme Claire Hédon.** Nous demandons très clairement l'engagement de poursuites disciplinaires à l'issue d'une enquête, nous ne demandons pas directement des sanctions. Nous venons de rendre un avis concernant l'affaire Théo : cela vous montre le temps qu'il nous faut après avoir écouté les différentes parties de façon contradictoire. Notre travail est complémentaire de celui que peut faire l'IGPN. Nos avis servent aussi aux juridictions ; nous avons des échos dans ce sens, notamment pour cette dernière affaire.

**Mme Pauline Caby.** Ce sont des enquêtes avec des auditions dans lesquelles les intéressés sont entendus, éventuellement assistés par un avocat ou une personne de leur choix tel qu'un représentant d'un syndicat ou un supérieur hiérarchique. Cette procédure présente de nombreuses garanties et permet d'aller assez loin dans la recherche de la vérité, tout en respectant les droits des personnes entendues.

**M. le président Jean-Michel Fauvergue.** C'est une vraie enquête administrative et disciplinaire.

**Mme Claire Hédon.** Nous faisons aussi de la formation à la déontologie des forces de sécurité. Nous y insistons sur le fait que nous sommes un organe de contrôle externe de la déontologie qui peut servir à les protéger lorsque, justement, nous pouvons prouver qu'il n'y a pas eu de manquement.

**M. Jérôme Lambert, rapporteur.** En fait vous arrivez souvent à cette conclusion.

Nous avons pris connaissance du rapport qui a été présenté en 2018 au président de l'Assemblée nationale. Vous en avez repris plusieurs points dans votre exposé. L'un d'entre eux est revenu souvent au fil de nos auditions : la formation au maintien de l'ordre, d'une durée inégale en fonction des unités – police, gendarmerie, éventuellement avec des différences au sein de la police. Avez-vous suivi cela après la remise du rapport ? Estimez-vous que la formation a pris meilleure tournure ou la situation est-elle toujours la même ?

**Mme Claire Hédon.** Nous n'en avons pas connaissance. Dans le nouveau schéma, la question de la formation est effectivement abordée. Nous avons néanmoins l'impression que des unités qui ne sont pas formées sont encore envoyées pour du maintien de l'ordre. J'ai peur que ce soit ce qu'il s'est passé le 24 novembre.

**M. Jérôme Lambert, rapporteur.** Les unités en cause appartiendraient à la BAC – je dis cela sous toute réserve – dont les membres n'ont effectivement pas une grande formation au maintien de l'ordre. Ils sont bons pour interpellier mais ce n'est pas nécessairement ce qu'on leur demandait de faire.

**Mme Claire Hédon.** Je crois même qu'ils n'ont aucune formation au maintien de l'ordre. Ce n'est pas le même métier.

**M. Jérôme Lambert, rapporteur.** Vous aviez aussi mentionné dans votre rapport l'interdiction des plaquages ventraux et des techniques dites d'étranglement. Les annonces faites par le gouvernement, qui évoquent l'étude de modifications, vous semblent-elles aller dans le bon sens ou manquent-elles encore de précision ? Suivez-vous cela de près ?

**Mme Claire Hédon.** Nous n'avons pas d'avis, nous étudions cela au cas par cas. Lors de notre dernier collège, un membre nous a interpellés sur le déficit de formation des forces de l'ordre à l'interpellation avec menottage, avec un usage raisonnable de la force et en évitant les techniques que vous citez. Je ne peux pas vous en dire plus mais la formation me paraît là aussi essentielle.

**M. Jérôme Lambert, rapporteur.** La dernière décision cadre adoptée sous le mandat de M. Toubon comporte plusieurs recommandations générales relatives au maintien de l'ordre. Le ministre de l'Intérieur disposait d'un délai de deux mois pour répondre. Ce délai est passé, vous a-t-il répondu ? Si oui, quelle suite a-t-il donnée aux recommandations formulées par l'ancien Défenseur des droits ?

**Mme Claire Hédon.** La réponse est justement le nouveau schéma national du maintien de l'ordre. Nous avons également échangé avec lui avant la sortie du rapport, en redisant nos préconisations. S'agissant de l'étranglement, nous savons que les gendarmes ne l'enseignent pas, ce qui est intéressant.

**M. Jérôme Lambert, rapporteur.** Cela n'empêche pas qu'ils soient efficaces mais ils peuvent aussi faire l'objet, comme d'autres, de critiques pour leurs méthodes.

**Mme Claire Hédon.** Nous avons très peu de cas concernant les gendarmes. J'en profite pour vous signaler ce qu'il s'est passé lors d'une des dernières manifestations – je ne sais pas si c'était devant l'Assemblée nationale ou au Trocadéro – où les gendarmes ont retiré leurs casques : on est vraiment dans une situation de désescalade de la violence. Une manifestante avait invectivé les forces de l'ordre de façon assez violente et, en signe d'apaisement – ils l'ont dit – ils ont retiré leurs casques, ce qui a fait baisser la tension. C'est très intéressant car cela montre qu'il y a bien des méthodes propices à la désescalade. Je me dis d'ailleurs que nous devrions tous suivre des formations à la désescalade de la violence...

**M. Jérôme Lambert, rapporteur.** Vous avez raison. J'ai toutefois été le témoin d'une manifestation où des forces de l'ordre – des gendarmes je crois mais peut-être des CRS – avaient retiré leurs casques : malheureusement un d'entre eux s'est pris une pierre sur la tête quelques instants après. Cela peut être dangereux.

Le code de déontologie de 2014 vous semble-t-il suffisamment précis pour garantir l'indispensable relation de confiance entre la population et les forces de l'ordre que vous avez mise en avant ? Est-il somme toute adapté ou préconiseriez-vous des évolutions, des précisions ou des modifications ?

**Mme Claire Hédon.** Il y a beaucoup de choses dans le code de déontologie. Mais il ne vous a pas échappé que cela fait quatre mois que je suis en fonction : je n'ai pas la prétention de pouvoir répondre à une telle question – nous prenons habituellement avec mes équipes le temps de le faire.

**M. le président Jean-Michel Fauvergue.** Comment voyez-vous évoluer le contrôle de l'IGPN et de l'IGGN ? Ce n'est pas nécessairement de leur faute, mais visiblement vous n'avez pas eu de réponse pour plusieurs cas que vous avez signalés. Puisque vous allez judicieusement chercher de nombreuses informations à l'étranger, envisagez-vous une évolution « à l'anglaise », avec un service de contrôle indépendant – pas nécessairement une autorité administrative indépendante ?

**Mme Claire Hédon.** L'IGPN ou l'IGGN font des recommandations, ce ne sont pas elles qui prennent la sanction. Nous sommes l'organe de contrôle externe. Comment rendre ces inspections plus indépendantes ? C'est une vraie question. J'ai rendez-vous prochainement avec l'IGGN. En tout cas, les nominations pour six ans non renouvelables donnent une grande indépendance.

**M. le président Jean-Michel Fauvergue.** Avez-vous observé des failles dans l'encadrement ou le management en général ? Si oui, avez-vous des recommandations ?

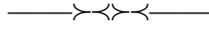
**Mme Claire Hédon.** Je suis heureuse que vous me posiez cette question parce que je pense effectivement que, quand il y a des dérapages, il y a aussi des problèmes de management et qu'il ne faudrait pas se contenter de sanctionner ceux qui sont en bas de l'échelle. Dans l'affaire Théo – nous le disons dans notre avis –, il y a un évident problème de management. Je ne ferai pas de généralité mais cette question se pose et est à observer de très près.

La vidéo où une infirmière fait un doigt d'honneur à un policier et où celui-ci lui tire ensuite les cheveux m'a fortement choquée. Il est inadmissible de faire un doigt d'honneur à un policier mais il est franchement inadmissible d'y répondre en tirant les cheveux. Mais, et c'est ce qui fait le lien avec votre question, comment ne pas voir que nos personnels soignants comme nos policiers sont épuisés et qu'il y a une responsabilité de l'État dans l'épuisement de ses services publics ?

**Mme Pauline Caby.** Il n'est pas possible de s'en tenir au geste constitutif d'un manquement lors d'une opération de maintien de l'ordre : l'encadrement est la clef de compréhension des actes considérés. Ses failles permettent souvent la commission de tels actes, surtout lorsqu'il n'y a ni sanction ni contrôle interne. Le management est également concerné en cas de problème d'identification en manifestation car il est de sa responsabilité, pour en permettre le contrôle, de veiller au suivi et à la traçabilité des opérations menées. Il est donc primordial de s'intéresser à l'encadrement.

**M. le président Jean-Michel Fauvergue.** Nous vous remercions de vos réponses et de cette discussion très intéressante.

*La séance est levée à 15 heures 25.*



## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Aude Bono-Vandorme, M. Jean-Michel Fauvergue, M. Fabien Gouttefarde, M. Jérôme Lambert, M. Philippe Michel-Kleisbauer

*Excusé.* - M. Charles de la Verpillière