

**LDH**

Fondée en 1898



**COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES  
142<sup>ème</sup> session – 14 octobre/ 8 novembre 2024**

**RAPPORT ALTERNATIF DE LA LDH À PROPOS DU SIXIÈME RAPPORT PÉRIODIQUE  
DE LA FRANCE**

 **LdH – Ligue des droits de l'Homme**

138 rue Marcadet - 75018 Paris

Tél. 00.33.1 56 55 51 00 - Fax : 00.33.1.42 55 51 21

[ldh@ldh-france.org](mailto:ldh@ldh-france.org) – [www.ldh-france.org](http://www.ldh-france.org)

<b>Introduction.....</b>	<b>p.3</b>
<b>1.Les libertés de réunion et d’expression</b>	
1.1 Les interdictions de manifester.....	p.4
1.2 Des procédures baillons contre la liberté d’expression.....	p.5
1.3 Le statut des observateurs indépendants.....	p.7
<b>Recommandations</b>	
<b>2.Police</b>	
2.1 Le recours illégitime à la force.....	p.8
2.2 Le refus d’obtempérer.....	p.10
2.3 L’impunité policière.....	p.11
2.4 Le contrôle au faciès.....	p.12
<b>Recommandations</b>	
<b>3.La liberté d’association</b>	
3.1 Le contrat d’engagement républicain.....	p.14
3.2 La dissolution administrative.....	p.15
<b>Recommandations</b>	
<b>4.Les discours de haine.....</b>	<b>p.16</b>
<b>Recommandations</b>	

## Introduction

La LDH (Ligue des droits de l'Homme) remet à votre Comité, dans le cadre de la 142<sup>ème</sup> session au cours de laquelle le sixième rapport périodique de la France va être examiné, une soumission qui s'inscrit dans un contexte dégradé.

Crise économique et sociale, inégalités de tous ordres, montées des haines racistes et des tensions communautaires constituent de puissants révélateurs de l'état des lieux de la société française.

L'année 2023 a été marquée par la crise sociale liée à la réforme des retraites adoptée avec recours à l'article 49-3 de la Constitution, malgré une mobilisation forte et unitaire. Le pouvoir en place a alors décidé de s'en prendre à la liberté de manifester, multipliant les arrêtés d'interdiction. Les manifestations consécutives ont donné lieu à de très nombreuses dérives policières avec multiplication des interpellations abusives, utilisation d'armes de guerre, emploi d'unités de police agressives telle que la BRAV-M. C'est la dénonciation légitime des réactions disproportionnées des forces de l'ordre, notamment à Sainte-Soline, qui a valu à la LDH les foudres successives du ministre de l'Intérieur, puis de la Première ministre, avec menace voilée de suppression des subventions.

L'année 2023 se trouve aussi caractérisée par de nombreuses régressions sur le terrain social. Cette injustice sociale croissante suscite mécontentement, voire révolte, qu'accroît le sentiment d'une incapacité de la classe politique à prendre les mesures correctives nécessaires. Ce rejet des pouvoirs successifs profite à l'extrême droite qui utilise une crise profonde de la démocratie pour tenter d'apparaître, de façon aussi paradoxale que démagogique, comme le recours pour y remédier. Cette mouvance surfe également sur une augmentation prétendue de l'insécurité en pratiquant un amalgame odieux entre délinquance et immigration. Les discours de haine se multiplient.

Dans le cadre des observations finales du 17 août 2015, votre Comité relevait certains sujets de préoccupation autour desquels il a pu notamment recommander que :

- « L'État devrait également s'assurer que, si elles conduisent à des restrictions de certains droits de l'homme, comme le droit à la liberté d'expression, d'information ou de mouvement, ces restrictions soient conformes aux dispositions du Pacte, notamment aux exigences de nécessité et de proportionnalité » ;
- « L'État partie devrait prendre des mesures efficaces, notamment en matière de formation, pour empêcher que les membres des forces de l'ordre et des forces de sécurité ne fassent un usage excessif de la force ou n'utilisent des armes de force intermédiaire dans les situations où le recours à plus de force ou à la force létale n'aurait pas été justifié. À ce sujet, le Comité appelle l'attention de l'État partie sur les Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois. Il devrait également faire en sorte que les allégations de profilage racial, de mauvais traitements et d'usage excessif de la force donnent lieu à des enquêtes approfondies, que les auteurs soient traduits en justice et, s'ils sont reconnus coupables, condamnés à des peines à la mesure de la gravité de leurs actes, et que les victimes reçoivent une indemnisation adéquate » ;
- « L'État partie devrait rappeler régulièrement et publiquement que tout appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi et agir promptement pour traduire les auteurs en justice. L'État partie devrait intensifier ses efforts contre les violences racistes, antisémites et antimusulmanes, notamment en conduisant des enquêtes et en poursuivant et punissant les responsables de tels actes ».

Le rapport alternatif de la LDH s'est attaché tout particulièrement à traiter le suivi de ces recommandations en mettant en exergue les atteintes aux libertés de réunion, d'expression et d'association fortement fragilisées, les violences exercées par les forces de l'ordre dont la responsabilité n'est que trop rarement engagée et la recrudescence des discours de haine.

## Les libertés de réunion et d'expression

### 1. Les interdictions de manifester

Depuis 2016, la France a connu des vagues de manifestations importantes, expression de diverses revendications sociales : manifestations contre la loi de réforme du code du travail en 2016, manifestations des « gilets jaunes » de 2018 à 2020, manifestations contre le racisme en 2020, manifestations pour le climat, etc.

L'année 2023 a été marquée par une succession d'interdictions de manifestations liées particulièrement à la mobilisation contre la réforme des retraites ou celles menées en soutien au peuple palestinien.

Se prévalant des violences commises à l'occasion de ces manifestations par certains groupes de personnes, les autorités administratives ont parfois restreint la liberté de manifester de manière disproportionnée au regard de l'impératif d'ordre public.

En outre, au cours du printemps 2023, les préfets ont interdit des manifestations contre la réforme des retraites par des décisions qui ont été publiées ou notifiées très peu de temps avant, voire au cours même de leur tenue.

Ainsi à Paris, les interdictions de manifester prises par le préfet de police ont été quasi quotidiennes durant plusieurs semaines et publiées quelques heures avant le début de la manifestation projetée.

Saisi sur requête de la LDH et de plusieurs autres organisations, le tribunal administratif de Paris a enjoint la préfecture de police de publier dans un temps permettant leur contestation les arrêtés portant interdiction de rassemblements dans certaines zones<sup>1</sup>.

Une telle publication tardive réduit en effet à néant toute possibilité d'effectuer un recours en temps utile à leur encontre, constituant ainsi une atteinte à l'exercice de la liberté de manifester et au droit au recours effectif. En outre, une telle interdiction administrative expose également les personnes participantes à des sanctions pénales alors même qu'elles n'ont pu être mis en mesure d'être informées de celle-ci.

Face à l'atteinte disproportionnée au droit au recours juridictionnel effectif et au droit d'expression collective des idées et des opinions, la LDH a saisi le Conseil d'Etat.

Dans sa décision du 4 décembre 2023, si le Conseil d'Etat retient que l'éventualité de troubles à l'ordre public peut se révéler que peu de temps avant la tenue de la manifestation, l'autorité administrative doit, avant de prendre une décision d'interdiction de la manifestation, évaluer si d'autres mesures moins attentatoires à la liberté de manifester, comme l'aménagement de l'itinéraire projeté ou la restriction de la durée de la manifestation, seraient de nature à prévenir ces risques.

En outre, le Conseil d'Etat mentionne l'obligation d'informer le public par tout moyen utile de l'interdiction édictée et de procéder, dans toute la mesure du possible, à ces différentes mesures d'information dans un délai permettant de saisir utilement le juge administratif.

Le Conseil d'Etat prend enfin soin de souligner qu'il ne saurait être question d'opposer une interdiction de manifestation – et donc infliger une sanction contraventionnelle à ce titre – avant qu'une publicité suffisante ait été réalisée concernant l'interdiction.

Ces précisions jurisprudentielles n'ont toutefois pas empêché certaines préfectures de renouveler leur pratique antérieure lors des manifestations portant sur le conflit Israélo-palestinien.

A la suite des attentats du 7 octobre 2023, le ministre de l'Intérieur a demandé, dans un télégramme du 12 octobre 2023 à tous les préfets de département, d'interdire systématiquement l'ensemble des manifestations de soutien au peuple palestinien, expliquant que chacune d'entre elles devait être regardées comme invitant au soutien du Hamas, au moment même où, d'une part, la communauté internationale soulignait qu'il était important qu'une issue politique soit promue et où, d'autre part,

---

<sup>1</sup> TA Paris, 4 avril 2023, n° 2307385/9

l'armée israélienne annonçait l'imminence d'une offensive terrestre qui se traduira par un nombre considérable de civils morts et blessés, pour l'essentiel à Gaza, mais aussi en Cisjordanie.

Les préfets s'y sont appliqués et ont interdit sur quasiment l'ensemble du territoire les rassemblements répondant à l'appel pour un cessez-le-feu et une paix juste et durable.

Saisi d'un recours formé contre ce télégramme, le juge des référés du Conseil d'Etat a, par une ordonnance du 18 octobre 2023, rappelé qu'il appartenait aux seuls préfets d'apprécier au cas par cas et sous le contrôle du juge administratif s'il y avait lieu d'interdire une manifestation présentant un lien direct avec le conflit israélo-palestinien, quelle que soit la partie qu'elle vise à soutenir et que les préfets ne pouvaient pas légalement décider d'une interdiction par la seule référence au télégramme transmis par le ministre ou au seul motif que la manifestation en question vise à soutenir la population palestinienne.

Depuis lors, nombre de préfetures ont publié des arrêtés d'interdiction de manifestations déclarées par l'Association France Palestine Solidarité pour la paix et le cessez-le-feu à Gaza.

A cet égard, la LDH a introduit plusieurs requêtes en référé-liberté en se fondant sur l'atteinte manifeste à la liberté fondamentale de manifester grâce auxquelles le juge des référés a pu suspendre les arrêtés d'interdiction à Auxerre, Dijon, Laval, Nancy, Nîmes, Nice et Rennes. A Nice, le préfet de Police a pris pas moins de dix arrêtés visant à l'interdiction de rassemblements organisés par le collectif 06 pour une Paix juste et durable entre Palestiniens et Israéliens. Tous ont été suspendus par la juridiction administrative qui n'a pas manqué de relever l'obstination du préfet dans une démarche déjà jugée illégale.

Les exemples de détournement de moyens publics pour empêcher les citoyens de s'exprimer se sont multipliés, avec des défenses de manifester ou des perturbations de l'exercice du droit de manifester par les pouvoirs publics chargés de le garantir<sup>2</sup>, une répression systématique de certaines actions ou mouvements, des assignations à résidence ou des perquisitions abusives.

## 2. Des procédures bâillons contre le droit à l'expression

### 2.1 Le délit d'apologie du terrorisme

Depuis les attaques du Hamas du 7 octobre 2023, nombre de responsables politiques, syndicaux ou associatifs ont fait l'objet de poursuites judiciaires pour apologie de terrorisme, délit prévu par l'article 421-2-5 du code pénal qui réprime le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes.

Le garde des Sceaux a, le 10 octobre 2023, adressé aux magistrats du parquet une circulaire visant à engager des poursuites contre les auteurs des propos vantant les attaques terroristes en les présentant comme une légitime résistance face à Israël ou la diffusion de messages incitant à porter un jugement favorable sur le Hamas ou le Djihad islamique en raison des attaques qu'ils ont organisées<sup>3</sup>.

Cette circulaire a engendré une multitude de convocations, et parfois de poursuites à l'encontre des auteurs de prises de parole qui loin de faire l'éloge du terrorisme ou de justifier les massacres du 7 octobre ne faisaient que rappeler le contexte dans lequel ils avaient été commis. Ainsi, une responsable politique a pu être convoquée suite à une communication de son groupe politique à l'Assemblée Nationale selon laquelle « l'offensive armée de forces palestiniennes menée par le Hamas intervenait dans un contexte d'intensification de la politique d'occupation israélienne ». Le quotidien « Le Monde »

---

<sup>2</sup> « Ainsi, en prévision de la journée du 21 septembre 2019 qui annonçait une manifestation Gilets jaunes et une Marche pour le climat à Paris, la Préfecture de police indiquait que « l'on doit "impacter" les groupes », ce qui est considéré par une de ces notes comme « volontairement dérogatoire aux dispositions des articles L. 211-9 et au R. 211-13 du Code de la sécurité intérieure », où sont rappelées les notions d'absolue nécessité et de proportionnalité de la force (Chapitre 3). La même note précise que cette pratique a donné lieu sur le terrain à des « emplois disproportionnés de la force, conforme aux directives de la veille » » *in Politiques du désordre : Police et manifestations en France*, Olivier Fillieule et Fabien Jobard, Seuil, 2020.

<sup>3</sup> <https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2023-10/JUSD2327199C.pdf>

révélaient ainsi qu'au 30 janvier 2024, 626 procédures ouvertes sur le fondement de ce délit étaient en cours, dont 278 à la suite de saisines du pôle national de lutte contre la haine en ligne et que des poursuites étaient engagées à l'encontre de 80 personnes<sup>4</sup>.

Ces atteintes manifestes à la liberté d'expression et le détournement de procédure ont été dénoncées par de nombreux acteurs associatifs dont la LDH<sup>5</sup> ou Amnesty International<sup>6</sup> mais ont également conduit le président de la Commission Nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) à saisir le Garde des Sceaux<sup>7</sup>.

## 2.2 Les interpellations préventives

En 2010, la loi Estrosi a créé une infraction-obstacle ou « de prévention » :

*« Le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende »<sup>8</sup>.*

Si le Conseil constitutionnel a pu valider ce texte, la CNCDH s'est néanmoins inquiétée « du recours excessif à des procédures de police judiciaire détournées de leur finalité dans un objectif de maintien de l'ordre, en ce qui concerne tant les gardes à vue pratiquées massivement en amont de certaines manifestations que les conditions d'interpellation des « casseurs » ou des « fauteurs de trouble ».

La Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a dénoncé, le 26 février 2019, les nombreuses interpellations sur le fondement de l'article 222-14-2 du code pénal en raison de la détention d'objets considérés suspects par la police, parfois de manière contestable (un masque de plongée ou un gilet jaune par exemple), au point qu'elle s'est interrogée « si l'objectif ainsi poursuivi n'est pas davantage d'empêcher la participation à une manifestation que de réprimer la commission d'une infraction ».

La Défenseure des droits a pris l'exemple d'une manifestation du 18 mars 2023 à Paris où sur 292 interpellations, 283 ont donné lieu à un classement sans suite, démontrant qu'il n'y avait pas d'éléments pour caractériser une infraction, et donc l'appréciation subjective du risque potentiel, laissée à l'arbitraire policier. La Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté a rendu un rapport sur les gardes à vue correspondant à deux journées de mobilisation en mars 2023 contre la réforme des retraites, s'inquiétant du possible détournement de pouvoir que constituerait le recours à une mesure judiciaire de privation de liberté (la garde à vue) à des fins de maintien de l'ordre public, pour empêcher de manifester<sup>9</sup>.

La LDH, Amnesty international, le Syndicat des avocats de France et le Syndicat de la magistrature demandent l'abrogation de cette disposition en ce qu'elle permet une utilisation dévoyée de la garde à vue, l'appareil judiciaire étant instrumentalisé au service du maintien de l'ordre et qu'elle constitue une atteinte à la liberté de manifester par des placements abusifs et infondés en garde à vue.

Ces modalités d'interpellation – dont la mise en œuvre a connu un très net accroissement à l'occasion des mobilisations du mois de mars 2023 – se caractérisent, dans une écrasante majorité des cas, par une garde à vue en commissariat de plusieurs heures à l'issue de laquelle les personnes sont relâchées sans qu'il ne soit décidé de poursuites pénales et sans même parfois avoir fait l'objet d'une audition.

---

<sup>4</sup> « Le conflit Israël-Hamas s'invite dans les tribunaux français : de plus en plus de procédures pour apologie du terrorisme », *Le Monde*, 2 mars 2024.

<sup>5</sup> <https://www.ldh-france.org/halte-au-devoisement-du-droit-penal-pour-baillonner-les-voix-dissidentes/>

<sup>6</sup> <https://www.lesechos.fr/politique-societe/societe/les-droits-humains-reculent-en-france-sur-fond-de-discours-de-haine-alerte-amnesty-2090704>

<sup>7</sup> <https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2024-04/Lettre%20PSDT%20Apologie%2027.03.24.pdf>

<sup>8</sup> Article 222-14-2 du code pénal

<sup>9</sup> <https://www.cglpl.fr/2023/enquete-sur-les-mesures-de-garde-a-vue-prises-dans-le-contexte-des-manifestations-contre-la-reforme-des-retraites/>

L'usage, particulièrement massif de cette méthode, mais aussi la circonstance qu'il n'est donné aucune suite pénale, dissimule assez mal le fait que ces interpellations poursuivent en réalité un but autre que celui de l'identification d'infractions et la recherche d'une cessation de celles-ci.

### 3. Le statut des observateurs en manifestation

Les observateurs indépendants ont pour mission de surveiller des opérations de maintien de l'ordre et de rendre compte du respect des libertés publiques. Ils sont définis comme des personnes ou des groupes tiers ne participant pas à un rassemblement, et dont le but est d'observer et d'enregistrer les actions se déroulant lors de manifestations publiques<sup>10</sup>. Ils ont « *[l]e droit d'être physiquement présent afin d'observer une manifestation publique [qui] fait partie des droits de l'homme de recevoir et de communiquer des informations (un corollaire du droit à la liberté d'expression)* »<sup>11</sup>. En outre, il ne peut pas être interdit aux observateurs d'exercer leurs fonctions ni leur être imposé de limites à l'exercice de ces fonctions, sauf à entraver le travail des forces de l'ordre<sup>12</sup>. Par ailleurs, ils ne doivent pas risquer de faire l'objet de représailles ou d'autres formes de harcèlement<sup>13</sup>.

Les autorités françaises manquent à leurs obligations de protection des observateurs indépendants et entravent régulièrement leurs missions. En 2020, le ministère de l'Intérieur a publié un Schéma national du maintien de l'ordre (SNMO), qui ne garantissait ni la protection ni les missions des observateurs. Le Conseil d'Etat, en 2021<sup>14</sup>, a annulé certaines dispositions du SNMO en jugeant que les observateurs devaient avoir la possibilité de se maintenir sur les lieux après un ordre de dispersion. En violation de l'autorité de la chose jugée, le ministère de l'Intérieur a publié une deuxième version du SNMO en 2021, ne faisant toujours aucune mention des observateurs. Le Conseil d'Etat, conformément à sa première décision, a de nouveau censuré le SNMO en décembre 2023<sup>15</sup>, pour son manque de protection de la mission des observateurs. A ce jour, le ministère de l'intérieur n'a toujours pas exécuté ces décisions de justice. Les autorités choisissent ainsi délibérément de ne pas fournir un cadre garantissant les missions et la sécurité des observateurs.

De surcroît, des autorités préfectorales ont décidé que, lors de manifestations, les observateurs ne seraient pas reconnus en tant que tels et seraient assimilés à des manifestants, devant ainsi se conformer aux ordres de dispersion. Des tribunaux administratifs ont refusé de suspendre ces décisions, validant ainsi des entraves aux missions des observateurs<sup>16</sup>. Le Conseil d'Etat a lui-même jugé que les observateurs ne bénéficient pas de la possibilité de circuler librement au sein des dispositifs de sécurité<sup>17</sup>, entravant ainsi leurs missions.

Sur le terrain, les observateurs indépendants sont régulièrement entravés dans leurs missions et il est fréquemment porté atteinte à leur intégrité physique<sup>18</sup>. La LDH a pu recenser, depuis mars 2023, près de 30 entraves (cette recension n'est pas exhaustive). Les observateurs se voient fréquemment refuser l'accès aux manifestations avec du matériel de protection, ce matériel étant même parfois saisi. Les observateurs subissent également, de la part des forces de l'ordre, des moqueries, des provocations, des contrôles répétés, mais aussi des intimidations physiques et verbales, voire des violences en raison de leur mission. De nombreuses entraves consistent également à empêcher délibérément les observateurs d'accéder à certaines zones, afin de ne pas les laisser observer.

## **Recommandations**

La LDH demande :

- La pleine effectivité de la liberté de manifester, seuls des risques d'atteinte graves et justifiés par des éléments probants quant à la réalité de la menace à l'ordre public pouvant en constituer

<sup>10</sup> OSCE/BIDDH, Commission Venise, *Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique* (3ème édition), 2020, CDL-AD(2019)017rev-f, § 204.

<sup>11</sup> OSCE/BIDDH, préc., § 204.

<sup>12</sup> Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 37 sur le droit de réunion pacifique (art. 21), 2020, CCPR/C/GC/37, § 30.

<sup>13</sup> *Ibid.*, § 30.

<sup>14</sup> CE 10 juin 2021, n° 444849 § 20

<sup>15</sup> CE 29 décembre 2023, n° 461513 § 6

<sup>16</sup> TA Poitiers, ord., 24 mars 2023, n° 2300849 ; TA Toulouse, ord., 14 novembre 2023, n° 2306903.

<sup>17</sup> CE 29 décembre 2023, n° 461513 § 5.

<sup>18</sup> [Observer l'action de maintien de l'ordre est un droit | Le Club \(mediapart.fr\)](#) (7 juillet 2023).

l'exception et sous réserve que des moyens moins coercitifs ne puissent pas être mis en œuvre ;

- La publication et l'information par tous moyens des arrêtés d'interdiction dans un temps permettant l'exercice du droit au recours effectif ;
- L'abrogation de la circulaire du 10 octobre 2023 relative à la lutte contre les infractions susceptibles d'être commises en lien avec les attaques terroristes subies par Israël depuis le 7 octobre 2023 ;
- La suppression des délits de prévention permettant des interpellations massives et la criminalisation des manifestants ;
- La sécurité des observateurs indépendants doit être protégée et le libre exercice de leurs missions doit être garanti.

## Police

### 1. Le recours illégitime à la force

En France, le schéma national du maintien de l'ordre fixe le cadre des interventions des policiers et gendarmes lors des rassemblements. Il repose sur deux principes fondamentaux, décrits dans l'article R.211-13 du code de la sécurité intérieure (CSI) : « l'emploi de la force (...) n'est possible que si les circonstances le rendent absolument nécessaire », et cette force déployée doit être « proportionnée » aux actes violents et aux agressions dont les forces de l'ordre peuvent être la cible.

Loin de respecter les exigences de l'article R.211-13 du CSI, le recours à la force est généralisé et facilité par l'usage excessif d'armes par les forces de l'ordre.

L'emploi d'armes à létalité dite « réduite » mais extrêmement dangereuses perdure, dont l'emploi a déjà été dénoncé par nombre d'institutions et d'associations, comme le LBD 40 (dont l'emploi a cependant diminué par-rapport à la période des Gilets jaunes) qui peuvent être utilisés sans sommation, les grenades de dés-encerclement, ou les grenades à pyrotechnie (GM2L ou ASSL) considérées comme matériel de guerre ayant provoqué plusieurs mutilations et blessures graves.

Selon une décision du Défenseur des droits, la France est le seul pays en Europe à utiliser des munitions explosives pour tenir à distance les manifestants<sup>19</sup>. Par ailleurs, nombre de policiers ou de gendarmes arborent hors toute intervention des fusils d'assaut sous couvert du plan Vigipirate contre les risques d'attentat (ces fusils n'étant pas utilisés en maintien de l'ordre, en principe), ce qui est propre à exercer une dissuasion à l'égard de simples manifestants. Pourtant, en novembre 2023, le ministre de l'Intérieur a passé sa plus grande commande de grenades de maintien de l'ordre en plus de dix ans, tant lacrymogènes, qu'explosives ou assourdissantes, pour un total de 78 millions d'euros, ne remettant pas en cause le principe de l'utilisation de certaines grenades que la France est la seule à utiliser en Europe pour des opérations de maintien de l'ordre. Il a aussi passé commande d'un nouveau lance-grenade multi-coups de calibre 40x46 (pour 5,3 millions d'euros). Le mode d'emploi inapproprié du lance-cougar par non indication de l'angle de tir de sécurité dans la doctrine de la police (non de la gendarmerie), révélé par le journal le Monde<sup>20</sup>, qui est à l'origine de nombre d'éborgnements, n'a pas été rectifié.

L'usage de la matraque et du tonfa est en outre régulièrement décrié par les manifestants et les ONG qui relèvent un usage abusif et dangereux de ces armes.

Tant les manifestations des « Gilets Jaunes » que celle de la réforme des retraites attestent que ces deux principes n'ont pas été respectés. De l'aveu du gouvernement ce sont 2 500 personnes manifestantes blessées dont certaines très gravement, durant le mouvement des « Gilets Jaunes »<sup>21</sup>. Vingt-quatre manifestants ont été éborgnés et cinq ont eu une main arrachée. Un groupe d'experts de l'ONU a ainsi fait état de « restrictions imposées aux droits ont également entraîné un nombre

<sup>19</sup> [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=19915](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=19915)

<sup>20</sup> Le Monde : <https://www.dailymotion.com/video/x8la1ti>

<sup>21</sup> <https://www.amnesty.fr/liberte-d-expression/actualites/gilets-jaunes-un-bilan-inquietant>

élevé d'interpellations et de gardes à vue, des fouilles et confiscations de matériel de manifestants, ainsi que des blessures graves causées par un usage disproportionné d'armes dites 'non-létales' telles que les grenades et les lanceurs de balles de défense ou flashballs »<sup>22</sup>.

Aucun chiffre n'a en revanche été donné par le ministère de l'Intérieur concernant les manifestants blessés durant l'importante mobilisation contre la réforme des retraites qui a suivi l'utilisation de l'article 49-3 de la Constitution par le gouvernement français alors même que le Conseil de l'Europe s'est inquiété d'un usage excessif de la force <sup>23</sup> de même que la CNCDH<sup>24</sup>.

Plus spécifiquement, ces dernières années, les vellétés répressives des pouvoirs publics se sont étendues à des actions de défenseurs de l'environnement définies comme « de désobéissance civile ». Sans se prononcer sur l'extension exacte à donner à ces termes, la LDH constate qu'ils désignent dans l'immense majorité des cas des actions pacifiques visant à protester contre l'absence de réglementation suffisante pour faire face aux obligations internationales de la France en matière environnementale, ou contre une mise en œuvre insuffisante de la réglementation existante. Ces actions consistent souvent dans la violation symbolique d'une règle afin d'attirer l'attention du public sur de tels enjeux et mettre les autorités face à leurs responsabilités.

La réponse de ces dernières est marquée par un raidissement et un manque de discernement : privations de liberté disproportionnées<sup>25</sup>, poursuites systématiques<sup>26</sup>, violences<sup>27</sup>. En juin 2023, des experts des Nations Unies<sup>28</sup> ont exprimé leur inquiétude face aux allégations d'un usage excessif de la force lors des récentes manifestations contre la réforme des retraites et les projets de méga-bassines en France. Ils ont réitéré leur appel<sup>29</sup> à la France à respecter ses obligations internationales afin de faciliter et protéger les manifestations pacifiques, ainsi qu'à promouvoir la liberté d'association, notamment en prenant les mesures nécessaires pour enquêter sur les violences commises au cours de ces manifestations et traduire leurs auteurs en justice.

Plus récemment, en février 2024, plusieurs plaintes ont été déposées auprès du Rapporteur spécial sur la protection des défenseurs de l'environnement dans le cadre de la Convention d'Aarhus, concernant les méthodes de maintien de l'ordre et d'expulsion des défenseurs de l'environnement – surnommés « écureuils » – occupant pacifiquement des arbres sur le site de la « Crem'Arbre » (commune de Saïx) dans le contexte des mobilisations contre le projet autoroutier de l'A69.

A la suite de sa visite, le Rapporteur spécial a exprimé ses vives préoccupations concernant :

- L'interdiction de ravitaillement en nourriture et les entraves à l'accès à l'eau potable, qui entrent dans le cadre de l'interdiction des traitements cruels, inhumains ou dégradants, visée par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et des obligations internationales de la France relatives à la Convention contre la torture des Nations Unies ;
- La privation délibérée de sommeil par des membres des forces de l'ordre, qui entre également dans le cadre de l'interdiction des traitements cruels, inhumains ou dégradants, visée par l'article 3 de la CEDH susvisée ;

---

<sup>22</sup> <https://news.un.org/fr/story/2019/02/1036341>

<sup>23</sup> [https://www.francetvinfo.fr/economie/retraite/reforme-des-retraites/mobilisation-contre-la-reforme-des-retraites-le-conseil-de-l-europe-s-inquiete-d-un-usage-excessif-de-la-force-en-france\\_5730749.html](https://www.francetvinfo.fr/economie/retraite/reforme-des-retraites/mobilisation-contre-la-reforme-des-retraites-le-conseil-de-l-europe-s-inquiete-d-un-usage-excessif-de-la-force-en-france_5730749.html)

<sup>24</sup> [https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2023-03/CP%20CNCDH%20Violences%20polici%C3%A8res%20mars%202023\\_2.pdf](https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2023-03/CP%20CNCDH%20Violences%20polici%C3%A8res%20mars%202023_2.pdf)

<sup>25</sup> <https://site.ldh-france.org/st-denis-93/soutien-aux-militants-dattac-et-dextinction-rebellion/>

<sup>26</sup> [https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/05/18/la-condamnation-des-decrocheurs-de-portraits-d-emmanuel-macron-confirmee-en-cassation\\_6126678\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/05/18/la-condamnation-des-decrocheurs-de-portraits-d-emmanuel-macron-confirmee-en-cassation_6126678_3224.html)

<sup>27</sup> <https://site.ldh-france.org/paris/files/2020/05/Rapport-d%c3%a9fenseur-des-droits-Manif-pont-de-Sully.pdf>

<sup>28</sup> Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association ; Rapporteur spécial sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement ; Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et de l'environnement ; Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation ; Rapporteuse spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme ; Rapporteuse spéciale sur la liberté d'opinion et d'expression, et, Rapporteur spécial sur la protection des défenseurs de l'environnement dans le cadre de la Convention d'Aarhus.

<sup>29</sup> Les experts avaient déjà fait part au gouvernement de préoccupations similaires en 2019, lors des rassemblements de « gilets jaunes »

- La combustion de divers matériaux, l'allumage de feux, le déversement de produits a priori inflammables au pied d'arbres occupés par des « écureuils », par les forces de l'ordre.

Aussi, le Rapporteur spécial a demandé aux autorités françaises de prendre toutes mesures immédiates de protection des « écureuils » ainsi que des actes d'enquêtes et de sanctions relatives aux faits de traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>30</sup>.

Enfin, lors de sa visite, le Rapporteur a également reçu d'autres informations très préoccupantes, relatives aux méthodes de maintien de l'ordre pendant les différents rassemblements à proximité du site de la « Crem'Arbre ». Cela inclut un usage disproportionné et indiscriminé de grenades lacrymogènes, y compris en direction des arbres occupés ; des arrestations violentes, y compris des coups de matraques, coups de pieds et coups de poings portés contre des manifestants au sol ; et des entraves à l'accès des « médecins » aux secours professionnels, notamment les ambulances.

Illustrant cette politique de recours immodéré et injustifié à la force contre les manifestants, en mars 2019, dans le contexte de la première des trois grandes mobilisations qu'ait connu la France ces dernières années à savoir celle des Gilets Jaunes, le préfet de police de Paris a annoncé la création d'une brigade de répression de l'action violente (Brav-M) constituée d'agents montés deux par deux sur des motos et armés d'un bouclier et d'une matraque ou d'un lanceur de balles de défense. Si le préfet de police pouvait assurer que « la moto est un vecteur, c'est à dire un moyen de transport et que ce n'est en aucune façon un moyen de maintien de l'ordre » les témoignages faisant état de forces de l'ordre utilisant leur arme sans mettre pied à terre sont nombreux. Les agents de cette brigade ne sont en outre pas formés au maintien de l'ordre mais ont vocation à réaliser des interpellations en flagrance. Didier Lallement, préfet de police de Paris a ainsi pu résumer la véritable raison d'être de cette unité : « impacter les manifestants »<sup>31</sup>.

De fait, les exactions et violences injustifiées commises par cette brigade sont récurrentes<sup>32</sup> et ont perduré depuis la date de sa création. L'Observatoire Parisien des Libertés Publiques, constitué de la LDH et du Syndicat des avocats de France a notamment pu documenter depuis 2020 plusieurs d'entre elles<sup>33</sup>. De coups violents parfaitement incompréhensibles car commis dans un climat sans tension, aux insultes et propos racistes, les faits relatés et documentés commis par cette brigade motorisée depuis sa création devraient suffire à en justifier la dissolution. Pourtant, le ministre de l'intérieur a pris modèle de la BRAV-M pour créer des unités de CRS spéciales, comme la CRS8, dont les méthodes d'intervention, violentes, ont immédiatement été repérées<sup>34</sup>.

## 2. Le refus d'obtempérer

La loi n°2017-258 du 28 février 2017 a instauré une nouvelle disposition, l'article L.435-1 du CSI, visant à assurer un encadrement commun de l'usage des armes par les policiers et les gendarmes.

La France est devenue depuis quelques années le pays de l'Union européenne où il y a le plus grand nombre de personnes tuées ou blessées par des tirs fait par des agents des forces de police, justifiées à posteriori par un refus d'obtempérer. Il existe un nombre d'évidences qui tendent à dire que le bond constaté est en lien avec une évolution de la réglementation intervenue en 2017. Une étude de sociologues<sup>35</sup> a démontré le lien entre la loi de 2017 et les tirs mortels, touchant des jeunes hommes noirs ou arabes.

Le 5 juillet 2023, la LDH a demandé auprès du Ministre de l'Intérieur, du Directeur général de la police nationale (DGNP) et le Directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) l'abrogation de deux

<sup>30</sup> [https://unece.org/sites/default/files/2024-02/UNSR\\_EnvDefenders\\_Aarhus\\_De%CC%81claration\\_fin\\_mission\\_Tarn\\_29.02.2024\\_FR.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2024-02/UNSR_EnvDefenders_Aarhus_De%CC%81claration_fin_mission_Tarn_29.02.2024_FR.pdf)

<sup>31</sup> Didier Lallement « L'Ordre nécessaire, Le préfet de police sort du silence », Ed Laffont

<sup>32</sup> [https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/06/05/brav-m-trois-policiers-mis-en-cause-pour-des-violences-renvoyes-en-conseil-de-discipline\\_6176246\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/06/05/brav-m-trois-policiers-mis-en-cause-pour-des-violences-renvoyes-en-conseil-de-discipline_6176246_3224.html) [https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/03/24/je-peux-te-dire-qu-on-en-a-casse-des-coudes-et-des-gueules-quand-la-brav-m-derape-au-cours-d-une-interpellation\\_6166857\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/03/24/je-peux-te-dire-qu-on-en-a-casse-des-coudes-et-des-gueules-quand-la-brav-m-derape-au-cours-d-une-interpellation_6166857_3224.html)

<sup>33</sup> <https://site.ldh-france.org/paris/files/2023/04/Rapport-BRAV-M-complet-12.04.2023.pdf>

<sup>34</sup> Mediapart 23 mai 2023: <https://www.mediapart.fr/journal/france/230523/la-crs-8-l-unite-va-t-en-guerre-de-gerald-darmanin-est-visee-par-une-enquete-judiciaire>, <https://www.youtube.com/watch?v=PuRLHkh3wqA>

<sup>35</sup> Sebastian Roché, Paul Le Derff et Simon Varaine (« Homicides policiers et refus d'obtempérer. La loi a-t-elle rendu les policiers irresponsables ? », Esprit 2022 Halshs-03930552)

instructions de la DGNP et de la DGGN, prises le 1er mars 2017 relatives au nouveau cadre juridique d'usage des armes et à l'usage des armes par les militaires de la gendarmerie, fondées sur l'article L435-1 du CSI.

Ces instructions, au même titre que la disposition sur laquelle elles se fondent, n'encadrent pas suffisamment l'usage des armes par les gendarmes et les policiers. Les notions de stricte proportionnalité et d'absolue nécessité ne sont pas davantage encadrées et précisées.

A ce titre, les instructions ainsi que l'article L.435-1 du CSI portent gravement atteinte aux droits et libertés que la Constitution et la Convention européenne des droits de l'Homme (CESDH) garantissent, notamment le principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine ou encore le droit à la vie.

L'article L.435-1 du CSI complexifie le régime juridique de l'usage des armes, en donnant le sentiment d'une plus grande liberté pour les forces de l'ordre, au risque d'augmenter leur utilisation, alors que les cas prévus sont déjà couverts par le régime général de la légitime défense et de l'état de nécessité, dès lors que l'usage de la force doit être nécessaire et proportionné, conformément aux exigences de l'article 2 la CESDH.

En effet, en vertu de l'article 122-5 du Code pénal, tout policier qui fait usage d'une arme à feu dans le but de se défendre ou défendre autrui n'est pas responsable pénalement si la riposte est nécessaire et proportionnée à une agression actuelle.

L'actualité récente et notamment en juin 2022 où par trois fois, un refus d'obtempérer a entraîné la mort d'une passagère puis d'un passager par des tirs policiers illustre le fait que, loin d'être un cadre clair pour la police et protecteur pour la population, l'article L.435-1 du CSI expose au danger de tir létal. En 2023, le décès du jeune Nahel par un tir à bout portant a déclenché des émeutes après le visionnage d'une vidéo<sup>36</sup>.

Aussi, la LDH a saisi les députés d'une lettre ouverte en demandant la suppression de l'article L.435-1 du CSI, la clarification du régime légal d'usage des armes par les forces de l'ordre et le renforcement de la formation initiale et continue des forces de l'ordre, un renforcement du contrôle des armes et un suivi de leur usage et enfin la poursuite de la réforme constitutionnelle initiée en vue de rendre le parquet indépendant par-rapport à l'exécutif.

La demande d'abrogation demeure à ce jour sans réponse.

### 3. L'impunité policière

Depuis plusieurs années, une hausse de la violence dans la stratégie du maintien de l'ordre en France peut être constatée lors des manifestations.

A de nombreuses reprises, cette violence en vient à dépasser le cadre de la légalité mettant ainsi gravement en cause les droits fondamentaux.

Alors que ces cas de violences disproportionnés, et au moins pour cela illégitimes, se multiplient, souvent les enquêtes ne peuvent même pas identifier l'agent ou l'agente en cause. Des modalités inadaptées de port du « RIO » (le numéro référentiel des identités et de l'organisation que les policiers, policières et gendarmes doivent porter sur le terrain) entraînent l'impossibilité d'identifier les auteurs qui peuvent échapper de ce seul fait à des sanctions.

Les témoignages, les images et les rapports abondent pour démontrer un manque de rigueur dans le port du « RIO ». Malgré le fait qu'il soit obligatoire depuis 2013, il est souvent peu visible voire masqué, et les agents sont parfois même cagoulés, ce que documentent notamment les observatoires des pratiques policières. Ce manquement participe à entretenir un sentiment d'impunité dans l'exercice

---

<sup>36</sup> Les vice-présidents de la CNCDH et sa secrétaire générale, ont écrit une tribune : <https://www.ldh-france.org/8-aout-2023-tribune-collective-mort-de-nahel-m-nous-appelons-a-ladoption-dune-strategie-politique-elaboree-autour-du-concept-de-democratie-militante-publiee-da/>

Dix jours avant, Alhoussein Camara avait été tué au volant de son véhicule, de dos (rapport d'autopsie) : la LDH a soutenu la famille. M. Camara se rendait à son travail au moment des faits. L'instruction est en cours.

d'une violence abusive et illégale, dont font malheureusement régulièrement preuve des membres des forces de l'ordre.

Ce manquement donne lieu à une impunité injustifiable et dangereuse, contraire aux exigences posées par la CEDH. Cette situation est incompatible avec l'Etat de droit et abîme le rapport de confiance qui devrait prévaloir entre les citoyens et citoyennes et leur police.

Pour toutes ces raisons, le 15 juillet 2022, la LDH et l'ACAT ont saisi le ministre de l'Intérieur d'une demande tendant à ce qu'il prenne toutes mesures utiles pour assurer le respect par les forces de l'ordre de l'obligation de port visible de l'identifiant individuel. Face au silence gardé, nos organisations ont saisi le 26 septembre 2022 le Conseil d'Etat d'un recours en annulation de cette décision implicite de refus.

Le 11 octobre 2023, dans une décision sans équivoque rendue en assemblée du contentieux, sa formation la plus solennelle, le Conseil d'Etat a annulé la décision implicite du ministre de l'Intérieur en se fondant sur le constat d'une « carence » du ministère de l'Intérieur « à faire assurer son respect par ses agents ». Le Conseil d'Etat enjoint donc le ministère à garantir cette obligation et lui ordonne de prendre les mesures adéquates pour que le RIO soit visible et lisible en toutes circonstances, donc y compris en maintien de l'ordre où un gilet tactique est porté.

En dépit de l'injonction du Conseil d'Etat, l'absence du port du RIO visible persiste comme en attestent les observations des Observatoires des pratiques policières<sup>37</sup>.

#### 4. Les contrôles au faciès

La LDH souhaite présenter ses observations relativement aux pratiques de contrôles d'identité discriminatoires fondées sur la prétendue race ou l'origine ethnique, réelle ou supposée des personnes ciblées, liées notamment à certaines dispositions légales qui laissent la porte ouverte à l'arbitraire policier.

Une telle discrimination ne peut être que contraire aux articles 8 et 14 combinés de la CESDH.

Une différence de traitement prohibée peut résulter de la mise en œuvre d'un dispositif normatif ou d'une pratique des autorités publiques. Les contrôles au faciès procèdent de cette dernière catégorie.

Le cadre légal des contrôles d'identité est fixé par les articles 78-1, 78-2 et 78-2-2 du code de procédure pénale (CPP). Il n'est pas question ici de reprendre point par point ces textes mais seulement de cibler certaines dispositions qui laissent la porte ouverte à l'arbitraire policier.

La compétence pour agir est précisée par l'article 78-2 CPP mais les agents habilités à pratiquer des contrôles d'identité doivent le faire « *sur l'ordre et sous la responsabilité* » des officiers de police judiciaire (OPJ) : Cependant, l'OPJ n'a pas à être présent sur les lieux sauf si la personne interpellée est conduite au poste. En pratique, cela équivaut à une absence d'encadrement hiérarchique.

S'agissant ensuite du régime applicable, le contrôle d'identité judiciaire lié à une infraction précise ou à une personne recherchée (article 78-2 alinéas 1 à 6) est assez encadré par la jurisprudence qui exige la démonstration d'un indice objectif apparent justifiant de cibler une personne déterminée<sup>38</sup>.

Le contrôle d'identité administratif, préventif, (article 78-2 alinéa 8 du CPP), pour prévenir une atteinte aux personnes ou aux biens, est rédigé de façon très large, mais le Conseil constitutionnel a enjoint aux juges de vérifier si l'autorité a bien justifié « *dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle* »<sup>39</sup> sans toutefois que le lien avec le comportement de la personne ne soit réellement démontré.

Les cas les plus problématiques sont les réquisitions du procureur prévues par l'alinéa 7 de l'article 78-2 et par l'article 78-2-2 et les contrôles dits « Schengen » (alinéas 9 et suivants de l'article 78-2).

---

<sup>37</sup><https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2024/06/Note-observation.pdf>; <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2024/02/observatoire.pdf>; <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2024/07/Rapport-OL3P-LDH-SAF-Lille-Manifestation-du-7-juillet-2024-13072024-DEF-2.pdf>

<sup>38</sup> Crim. 14 septembre 2004, n°04-83.793 ; Crim. 5 octobre 2005, n°05-81.417

<sup>39</sup> CC 93-323 DC 5 août 1993

Sans garanties réelles, ces dispositions permettent en réalité un contrôle d'identité fondé sur l'origine supposée des personnes. Plusieurs enquêtes menées ces dernières années ont révélé une pratique discriminatoire <sup>40</sup>.

Rares sont les décisions judiciaires à avoir censuré ces contrôles mais la Cour de cassation a toutefois condamné l'Etat français en 2016<sup>41</sup> pour faute lourde s'agissant de contrôles d'identité discriminatoires. Mais force est de constater que les gouvernements successifs n'ont pas pris de mesures pour enrayer ce phénomène.

La pratique des contrôles au faciès est dénoncée depuis de longues années par la société civile. Cette dénonciation s'est considérablement accentuée face à sa généralisation et au sentiment d'injustice qui s'est répandu au sein de la société française, poussant plusieurs organisations à mener en 2021 une action de groupe devant le Conseil d'Etat<sup>42</sup>, qui a jugé qu'il ne pouvait pas faire droit à la requête, car il était demandé en réalité une modification de législation ou de politique publique

Les contrôles d'identité ne font l'objet d'aucune transcription s'ils ne donnent pas lieu à des poursuites.

La rédaction d'un procès-verbal ou à tout le moins, d'un récépissé remis à l'usager contrôlé est une revendication ancienne, notamment portée par les autorités administratives indépendantes<sup>43</sup>.

La grande majorité des contrôles effectués se situe hors de tout contrôle par le juge : ils ne sont même pas répertoriés comme actes devant être enregistrés pour des statistiques ou pour le suivi de l'action de l'administration.

Les policiers sont livrés à eux-mêmes et peuvent pratiquer des contrôles en-dehors de tout cadre légal, sans aucune sanction, ni contre l'acte, ni éventuellement contre eux s'ils ont effectué un contrôle discriminatoire, dès lors qu'aucun procès-verbal n'est pas établi en vue de poursuites.

Seule une action en responsabilité contre l'Etat peut être envisagée pour dysfonctionnement du service public de la justice, sur le fondement de l'article L.141-1 du code de l'organisation judiciaire, ce qui est tout à fait insatisfaisant et ne permet pas de surcroît, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, de faire cesser ces pratiques.

L'immense majorité des contrôles d'identité ne débouche sur aucune suite judiciaire, hormis s'ils donnent lieu à des actes de rébellion ou d'outrage à agent, qui seront jugés indifféremment de la légalité ou non du contrôle.

Toute la population n'est pas visée par ces contrôles à répétition ni par ces pratiques d'humiliation dans l'espace public : ce sont principalement des jeunes d'origine étrangère qui sont la cible de ces contrôles discriminatoires comme en attestent les nombreux témoignages étayant notamment l'action en justice précitée ainsi que ceux de policiers.

## Recommandations

La LDH demande :

<sup>40</sup>[https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapportenquete\\_relations\\_police\\_population-20170111\\_1.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapportenquete_relations_police_population-20170111_1.pdf)  
Rapport du Défenseur des droits 2017 p.16 à 18

<sup>41</sup> Voir notamment : Civ. 1<sup>ère</sup> 9 novembre 2016, FS-D, n° 15-24.212

<sup>42</sup> [Décision CE 11 octobre 2023 Assemblée, 11/10/2023, 454836, Publié au recueil Lebon : « L'action en manquement dont le Conseil d'Etat a été saisi porte ainsi sur l'abstention des pouvoirs publics, soit, principalement, d'adopter des mesures dont il n'appartient pas au juge administratif de connaître, parce qu'elles touchent aux rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif ou à la conduite des relations internationales, soit de refondre les dispositifs existants. Ces mesures visent en réalité à une redéfinition générale des choix de politique publique en matière de recours aux contrôles d'identité à des fins de répression de la délinquance et de prévention des troubles à l'ordre public, impliquant notamment des modifications des relations entre les forces de police et l'autorité judiciaire, le cas échéant par l'intervention du législateur, ainsi que l'évolution des relations entre la police et la population. Elles relèvent donc de la détermination d'une politique publique et excèdent par suite, ainsi qu'il a été dit aux points 8 et 9, l'office du juge de l'action de groupe ».](#)

<sup>43</sup> Avis CNCDH du 8 novembre 2016, p.42s et le rapport Défenseur des droits du 8 octobre 2021 « relations police/citoyens et aux contrôles d'identité » <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2012/08/rapport-relatif-aux-relations-policecitoyens-et-aux-controles-didentite>

- L'interdiction des armes de guerre et des munitions explosives en maintien de l'ordre, l'encadrement réglementaire précis et détaillé des possibilités d'usage des armes ;
- L'emploi de méthode de maintien de l'ordre conforme aux obligations internationales ;
- La suppression de la Brav-M et autres unités similaires ;
- L'abrogation de l'article 222-14-2 du code pénal permettant des interpellations abusives (et autres infractions de prévention ;
- L'abrogation de l'article L.435-1 du CSI ;
- La mise en place d'un matricule visible et lisible en toutes circonstances ;
- Un traitement judiciaire équitable des faits de violences policières et un meilleur encadrement des procédures d'outrage et rébellion a minima ; la suppression du délit d'outrage ;
- La remise systématique d'un récépissé à toute personne faisant l'objet d'un contrôle d'identité ; la suppression de toutes les hypothèses de contrôle hors ceux liés à une infraction ;
- De mettre en place un organisme indépendant chargé d'être destinataire, en plus des autorités judiciaires, des plaintes déposées par les personnes contrôlées et de dresser un bilan sur le nombre d'enquêtes menées et leurs résultats.

## La liberté d'association

En 2023, le milieu associatif a subi de vives attaques de responsables politiques visant particulièrement à discréditer leurs actions.

Ces déclarations interviennent dans un contexte où des décisions plus pérennes, moins immédiatement visibles, traduisent cette volonté de mettre en cause les libertés et l'indépendance des associations et de renforcer le contrôle sur les organisations de la société civile.

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 présentée comme « confortant le respect des principes de la République » dite « loi contre le séparatisme » a considérablement élargi les motifs de dissolution d'associations et renforcé les mesures de contrôle des financements. Cela constitue une traduction très concrète de ce tournant dans les rapports entre administrations et associations dicté par la volonté du pouvoir politique.

### 1. Le contrat d'engagement républicain

La vie associative est dépendante de financements publics. De l'État aux collectivités territoriales, ce sont plusieurs milliards d'euros qui sont octroyés chaque année aux associations par les pouvoirs publics.

Le rétrécissement des financements publics et de diminution de la part des subventions constituent autant de contraintes financières réduisant les marges de manœuvres et limitant la capacité à remplir le rôle d'interpellation démocratique que les associations ont vocation à jouer.

La loi contre le séparatisme, en créant le contrat d'engagement républicain (CER), vient accentuer la précarité des associations et a fortiori entrave leur capacité à agir.

Le CER dénature la relation usuelle de confiance qui doit prévaloir entre les pouvoirs publics et les associations et met en place une forme de brevet préalable de « conformité républicaine » contraire à l'esprit justement libéral de la loi 1901.

Les sanctions mises en œuvre au titre du respect du CER sont constitutives de refus ou retrait de subventions publiques. Le CER conduit en effet aujourd'hui des élus locaux à vouloir imposer aux associations les exigences de neutralité dans leurs activités qui n'ont à s'appliquer qu'aux services publics. Les fonds publics semblent désormais être réservés à des structures ne critiquant pas l'action de l'État, voire du gouvernement. En effet, un nombre croissant de structures associatives voit leur action interrompue ou mise en péril du fait de leurs prises de position « militantes ».

A titre d'illustration, le journal Le Monde révèle le 9 août 2023 une « liste rouge » d'associations, suspectées d'être proches de mouvements comme les Soulèvements de la Terre, privées de

subventions<sup>44</sup>. Les refus ou arrêts de subvention sont attribués à des interventions des préfets, qui prendraient prétexte du « contrat d'engagement républicain » pour exercer un contrôle politique sur le champ culturel.

Dans le même sens, la LDH a dû intervenir volontairement au soutien des actions judiciaires menées par la Compagnie théâtrale Arlette Moreau visant à contester le refus de renouvellement de leurs subventions fondé sur le fait « *d'engagements militants non conformes au respect des lois de la République consigné dans le CER* »<sup>45</sup>, ou encore du retrait d'une subvention attribuée à la télé associative Canal Ti Zef à raison que « *certain aspects du fonctionnement de votre association étaient incompatibles avec le CER* »<sup>46</sup>.

Dans son rapport<sup>47</sup>, l'Observatoire des libertés associatives analyse 100 cas d'associations intervenant dans différents domaines (de la défense de l'environnement à la lutte contre les discriminations, du sport à la culture, du droit au logement à la solidarité) et sanctionnées après des actions collectives critiques des pouvoirs publics. En documentant une réalité mêlant coupes-sanction de subventions, disqualification publique, poursuites-bâillon ou harcèlement policier, ce rapport décrit ce qui apparaît comme une tentation des autorités d'entraver la contradiction.

Le 18 juillet 2022, une quarantaine d'associations, dont la LDH, de fédérations et de syndicats demandaient l'abrogation de la loi séparatisme et du contrat d'engagement républicain<sup>48</sup>.

## 2. La dissolution administrative

La dissolution d'une association par l'autorité administrative, strictement encadrée, ne peut être décidée que par décret en Conseil des ministres. Les motifs de dissolution sont détaillés à l'article L.212-1 du code de la sécurité intérieure.

A partir de 2015, dans le contexte des attentats et de l'état d'urgence, la dissolution d'associations devient une arme récurrente de la lutte du gouvernement contre le terrorisme.

En 2021, la loi dite contre le séparatisme vient compléter la liste des motifs de dissolution en prévoyant la dissolution de toutes les associations ou groupements de fait « qui provoquent à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ». La loi rend imputable à l'association les agissements de ses membres lorsque les dirigeants en ont connaissance et se sont abstenus de les faire cesser, créant ainsi à l'égard de l'association une présomption de responsabilité du fait d'autrui. Les présidents d'associations devront désormais réussir à prouver qu'ils n'ont pas eu connaissance d'un agissement d'un de leurs membres ou qu'ils auront bien agi pour l'en empêcher.

Le gouvernement s'appuie sur ce motif élargi aux agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens pour justifier la dissolution en 2022 de deux groupes antifascistes, Le Bloc lorrain et le Groupe antifasciste Lyon et environs (GALE), au motif qu'ils ont relayé des appels à manifester ayant pu générer des affrontements avec la police.

Ce même motif de provocation « à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens » est utilisé pour justifier la dissolution en juin d'un mouvement écologiste, Les Soulèvements de la Terre, ce qui constitue une première dans l'histoire de la Ve République.

Le décret du 21 juin 2023 reprochait aux Soulèvements de la Terre d'« incite[r] à la commission de sabotages et dégradations matérielles (...) sous couvert de défendre la préservation de l'environnement ». Le décret a été suspendu par le Conseil d'Etat le 11 août, puis annulé le 9 novembre.

---

<sup>44</sup> [https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/08/09/sur-le-plateau-de-millevaches-une-liste-rouge-d-associations-privees-de-subventions\\_6184884\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/08/09/sur-le-plateau-de-millevaches-une-liste-rouge-d-associations-privees-de-subventions_6184884_3224.html)

<sup>45</sup> <https://www.ldh-france.org/refus-de-subvention-de-la-compagnie-de-theatre-arlette-moreau-les-associations-se-mobilisent/>

<sup>46</sup> <https://splann.org/brest-prefet-subvention-association-loi-separatisme/>

<sup>47</sup> [https://www.lacoalition.fr/IMG/pdf/rapport\\_v2.pdf](https://www.lacoalition.fr/IMG/pdf/rapport_v2.pdf)

<sup>48</sup> <https://www.lacoalition.fr/Associations-et-syndicats-demandent-aux-nouveaux-depute-e-s-abrogerez-vous-la>

Le Conseil d'État a ainsi rappelé qu'une mesure de dissolution porte une atteinte grave à la liberté d'association, principe fondamental reconnu par les lois de la République. Elle ne peut donc être mise en œuvre que pour éviter des troubles graves à l'ordre public.

Le Conseil d'Etat a ainsi jugé qu'une dissolution n'est justifiée que lorsqu'une association ou un groupement incite des personnes à se livrer à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens (explicitement ou implicitement, par des propos ou des actes), légitime publiquement des agissements d'une gravité particulière ou s'abstient de modérer des incitations explicites à commettre des actes de violence publiées notamment sur ses réseaux sociaux.

Si le Conseil d'État a jugé que les dissolutions du GALE, Bloc Lorrain sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public, il a estimé en revanche qu'aucune provocation à la violence contre les personnes ne peut être imputée aux Soulèvements de la Terre.

Au total, 34 associations ont été visées par une dissolution administrative sous la présidence d'Emmanuel Macron, constituant ainsi le record de demandes de dissolutions sous la Ve République<sup>49</sup>. La banalisation de la dissolution administrative pèse comme une menace sur l'ensemble des libertés d'opinion, d'expression et de manifestation indissociables de la liberté d'association.

## **Recommandations**

La LDH demande:

- L'abrogation de la loi dite contre le séparatisme et son contrat d'engagement républicain ;
- La suppression de la possibilité de prononcer une dissolution administrative sur le fondement de la provocation à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens.

## **Les discours de haine**

Force est de constater que depuis plusieurs années, les discours de haine à caractère raciste ont proliféré et que trop souvent, les pouvoirs publics restent taisants envers nombre d'entre eux, notamment ceux visant la communauté musulmane ou les étrangers.

La LDH n'entend pas ici recenser l'ensemble des propos tenus ou non sur internet appelant à la haine l'ayant conduit à mener une action judiciaire. En revanche, il peut être relevé l'inaction des pouvoirs publics contre les propos tenus notamment par des personnages publics, pour certains d'entre eux représentants de l'autorité publique, dont un florilège non exhaustif sera dressé ci-après.

Pourtant, la circulaire du garde des Sceaux du 4 avril 2019 de « lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux » affiche en son point 2.1.1 sa volonté d'apporter « une réponse systématique adaptée au contexte et à la personnalité de l'auteur ». Précisément, s'agissant des propos haineux la circulaire mentionne qu'« Il faut en effet que la réponse pénale permette non seulement de faire cesser le trouble à l'ordre public, de rassurer les victimes mais aussi de préparer l'avenir en prévenant la récidive ». Et d'ajouter « dès lors que l'auteur des faits est réitérant, récidiviste ou que la gravité des faits le justifie, les parquets sont invités à privilégier la convocation par officier de police judiciaire comme mode de poursuite. En toute hypothèse, ces poursuites devront être diligentées avec célérité afin de veiller à ce que la diffusion du message haineux cesse ».

La LDH ne peut que constater que ces prescriptions n'ont pas été mise en œuvre. Sans exhaustivité, la LDH peut ici rapporter plusieurs affaires récentes dans lesquelles des personnages publics se sont illustrés en tenant des discours largement médiatisés incitant manifestement à la haine raciale ou constitutifs d'injures à caractère racial pour lesquelles l'autorité judiciaire n'a pas pris l'initiative des poursuites.

---

<sup>49</sup> [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/11/10/trente-quatre-associations-visees-par-une-dissolution-sous-la-presidence-macron-une-annulation-par-le-conseil-d-etat\\_6184932\\_4355771.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/11/10/trente-quatre-associations-visees-par-une-dissolution-sous-la-presidence-macron-une-annulation-par-le-conseil-d-etat_6184932_4355771.html)

Le 29 septembre 2020, lors d'une émission sur la chaîne CNEWS, a été abordé le sujet des mineurs isolés en France avec comme titre s'affichant à l'écran « **mineurs isolés : une naïveté française ?** ». Eric Zemmour a notamment pointé le fait que ces jeunes, tout en précisant « *comme le reste de l'immigration* », « *n'ont rien à faire ici* ». Et de préciser son propos : « *Ils sont des voleurs, ils sont des assassins, ils sont des violeurs.* ». La LDH et d'autres associations ont porté l'affaire devant le tribunal correctionnel de Paris qui a condamné l'intéressé au paiement d'une somme de 10 000 euros et le directeur de la chaîne de télévision a 3000 euros.

Le 27 août 2020, le magazine Valeurs Actuelles publiait une « politique-fiction » illustrée dont le titre était « *Obono l'Africaine* ». La Une du magazine présente en bandeau le dessin de madame Obono, avec le titre « *Danièle Obono au temps de l'esclavage* ». Dans cet article illustré par des dessins explicites, la parlementaire est représentée en esclave. La LDH s'est constituée partie civile à l'audience. Les trois prévenus ont été condamnés chacun à une amende de 1 500 €, et à verser aux associations parties civiles dont la LDH 1 € de dommages et intérêts et 1 000 € au titre des frais de procédure.

Par un tweet rédigé par monsieur Stéphane RAVIER, sénateur RN des Bouches-du-Rhône, du 11 juillet 2021, en réaction à un fait divers mortel, l'été dernier en région parisienne : « *Théo, 18 ans, assassiné hier par un Sénégalais à #ClayeSouilly. L'immigration tue la jeunesse de France* ».

Éric Zemmour dans son livre, « *La France n'a pas dit son dernier mot* », paru en septembre 2021 aux éditions Rubempré dans lequel il est possible de lire : « *La déportation en France d'homosexuels en raison de leur orientation sexuelle, comme on dit aujourd'hui, est une légende* ».

Éric Zemmour toujours, le 26 janvier 2022 sur la chaîne *Public Sénat* répondant à l'affirmation de son interlocutrice selon laquelle tous les délinquants ne sont pas des enfants d'immigrés : « *Si ! Bah si ! Excusez-moi mais allez voir dans les prisons françaises et vous verrez* ».

Illustrant cette dérive jusqu'aux autorités de l'Etat le préfet de l'Hérault publiait un tweet le 29 septembre 2022 exprimant sa volonté d'« en finir avec cette délinquance des SDF étrangers » en détaillant le nombre de gardes à vues depuis août 2022 et en concluant « nous serons intraitables avec eux. J'ai donné instruction aux CRS qui patrouillent en ville de ne pas les lâcher. Ces personnes ne sont pas les bienvenues ici ». Au-delà des poursuites aucune sanction ne semble avoir été prise à son égard et l'intéressé a depuis été nommé préfet des Alpes-Maritimes.

Les deux dernières campagnes électorales qui se sont déroulées en France ont malheureusement amplifié ce phénomène de la part d'élu.e.s ou de candidat.es aux élections. Nous ne citerons ici que quelques exemples tant la liste est longue.

A Saint-Fargeau, en 2023, des tracts politiques Reconquête ! affirment que le « *francocide* » se produit bien, de telle sorte que la sécurité des Français ne peut être assurée qu'en cas de « *remigration de tous les indésirables* », à commencer par « *l'expulsion des clandestins et des criminels étrangers* ».

Dans les Hautes-Pyrénées, en janvier 2023, Marie-Christine Sorin, investie par le RN dans la première circonscription des Hautes-Pyrénées, a écrit sur son compte X : « *Non toutes les civilisations ne se valent pas* », avant d'ajouter que certaines « *sont juste restées au-dessous de la bestialité dans la chaîne de l'évolution* ».

Gregory Renard, suppléant de Katel Le Cuillier dans la quatrième circonscription du Morbihan, écrit sur X sous le pseudo « GregduMorbihan », insulte un certain Morad de « *bogmoule* », contournant la modération des réseaux sociaux. L'homme vilipende aussi l'islam, religion « *mortifère* ».

Ou encore Joseph Martin, candidat RN de la première circonscription du Morbihan, comparait dans un entretien à *Ouest-France* l'immigration à l'invasion de la France par les troupes nazies en 1940. Sur son compte X, il assurait : « *Je préfère être ultra-catho que ultracollabo, avec l'envahisseur actuel.* »

Loin de poursuivre les auteurs de ces propos comme ils le devraient, les procureurs de la République classent en outre malheureusement très souvent sans suite les plaintes déposées par les associations luttant contre le racisme.

Les réseaux sociaux facilitent grandement la tenue de discours de haine mais le groupe Bolloré, média d'extrême droite, dispose d'au moins trois outils de grande diffusion pour faciliter la propagation de ces discours à travers les chaînes de télévision Cnews et C8 ainsi que l'hebdomadaire Valeurs Actuelles, récemment acquis. L'autorité de régulation de la communication audiovisuelle (Arcom) a sanctionné depuis 2019 à 10 reprises CNews<sup>50</sup> première chaîne d'information continue en France, et prononcé durant les 8 dernières années 7,6 millions d'euros de sanction contre C8. Le Conseil d'Etat a toutefois pu enjoindre à l'Arcom de réexaminer dans un délai de six mois le respect par la chaîne CNews de ses obligations en matière de pluralisme et d'indépendance de l'information<sup>51</sup> conformément à la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication qui impose aux chaînes de télévision d'assurer l'honnêteté, le pluralisme et l'indépendance de l'information. Si l'Arcom a décidé, le 24 juillet 2024, de ne pas retenir la chaîne C8 pour l'attribution des quinze fréquences TNT, décision liée aux dérapages en série de son animateur vedette, les manquements structurels au pluralisme de CNews, chaîne de grande écoute, encore accentués durant la campagne électorale, ne sont plus à démontrer, et les discours de haine qui s'y tiennent régulièrement ne semblent pas être sanctionnés de façon suffisamment dissuasive.

La LDH a saisi le 15 juillet 2024 le président de l'Arcom pour lui rappeler les exigences auxquelles sont tenues C8 mais aussi CNews tant en matière de pluralisme que d'interdiction de discours haineux.

### **Recommandations**

La LDH demande aux autorités françaises :

- de définir et de mettre en application de manière effective une politique pénale qui engage le Parquet à poursuivre de lui-même les infractions en matière de racisme et de discrimination ;
- que des instructions générales du garde des sceaux soient émises envers les membres du parquet afin que soit systématiquement requis une peine d'inéligibilité en cas de récidive du délit d'injure à caractère raciale ou de provocation à la discrimination ou à la haine raciale ;
- le renforcement des moyens de lutte contre les formes d'expression raciste diffusées sur Internet ;
- d'engager une concertation réelle avec les associations et syndicats pour mieux assurer la lutte contre le racisme et les discriminations ;
- de renforcer les obligations issues de cahier des charges établi entre l'Arcom et les chaînes audiovisuelles en matière de lutte contre le racisme et d'appliquer des sanctions effectives en cas de manquement.

---

<sup>50</sup> Dont 7 fois pour des propos à caractère racistes

<sup>51</sup> CE 13 février 2024, n°463162