

## Contribution du Défenseur des droits

### A l'examen de la France par le Comité des droits de l'Homme (Septembre 2024)

#### Le Défenseur des droits

Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante dont l'existence est consacrée par la Constitution et régie par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011. Il est chargé de veiller au respect des droits et libertés dans les relations des citoyens avec les autorités et services de l'Etat, au respect des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant et au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. Il est également chargé de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France<sup>1</sup>. Enfin, il est chargé d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de cette personne.

Le terme de Défenseur des droits évoque l'institution, mais également la personne qui, à sa tête, est nommée par le Président de la République après avis du Parlement, et dont le mandat n'est pas renouvelable, ce qui constitue un gage de son indépendance. La Défenseure des droits est assistée de quatre adjoints et d'un délégué général à la médiation avec les services publics. Il ne peut être mis fin à ses fonctions que sur sa demande ou en cas d'empêchement dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat<sup>2</sup>. Elle ne reçoit et ne sollicite, dans l'exercice de ses attributions, aucune instruction. La Défenseure des droits et ses adjoints ne peuvent être poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ou jugés à l'occasion des opinions qu'ils émettent ou des actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions.<sup>3</sup>

Le Défenseur des droits est compétent en matière de protection des droits pour le traitement des réclamations individuelles. Il dispose de pouvoirs d'enquête importants. Il est également compétent en matière de promotion de l'égalité et de l'accès aux droits. A ce titre, l'institution concourt notamment à l'évolution du droit en formulant des avis sur les projets et propositions de loi ainsi que des propositions de réformes dans les champs qui relèvent de sa compétence. Le Défenseur des droits dispose également d'une mission « études et recherche » lui permettant de collecter ou de faire produire des données scientifiques.

L'institution compte 250 agents rémunérés et 600 délégués bénévoles répartis sur l'ensemble du territoire.

---

<sup>1</sup> Il est à noter que le Défenseur des droits n'est pas compétent pour traiter de propos à caractère raciste ou haineux tels que prévus par la [Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse](#).

<sup>2</sup> Art 1 la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

<sup>3</sup> Art 2 la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

En 2023, sur l'ensemble de ses missions, l'institution a reçu 137 894 réclamations. 80% de ces réclamations sont traitées en médiation qui aboutissent dans les trois quarts des cas positivement. Elle a rendu 320 décisions, dont 150 portant observations devant les juridictions, 92 portant recommandations, 30 décisions de saisine d'office, 35 décisions portant avis sur la certification de lanceur d'alerte. La Défenseure des droits a également porté 8 avis devant le Parlement dont un devant le Parlement européen.

#### **A- Renseignements d'ordre général sur la situation des droits de l'homme dans le pays, y compris sur les nouvelles mesures et les faits nouveaux concernant la mise en œuvre du Pacte**

Les situations individuelles dont la Défenseure des droits est saisie mais également les avis qu'elle a formulés sur des réformes législatives ces dernières années la conduisent à porter un regard inquiet sur l'état des droits et libertés en France et leur remise en cause.

Cette remise en cause transparaît dans l'inexécution de décisions de justice et dans une critique de l'autorité et du rôle du juge aussi bien national qu'europpéen. Elle résulte également des restrictions apportées aux libertés d'expression, de manifestation et d'association. Elle est enfin liée à la contestation des droits garantissant des conditions dignes d'existence. Cette fragilisation des droits fondamentaux des personnes en situation de précarité et de vulnérabilité impacte précisément celles et ceux qui rencontrent le plus de difficultés à faire valoir leurs droits et à accéder aux services publics. En effet, rompant des équilibres existant parfois de longue date, plusieurs réformes législatives ou réglementaires ont, ces dernières années, restreint le bénéfice de certains publics à leurs droits et libertés, fragilisant ainsi davantage la cohésion nationale.

De nombreux observateurs européens, au-delà des organes onusiens, tels que le Conseil de l'Europe, la Cour EDH, les Commissaires aux droits de l'Homme, et la Commission européenne constatent également une évolution de cette tendance, certes de longue date, dans plusieurs pays européens mais également en France, notamment dans les suites des différents états d'urgence sécuritaires puis sanitaires qui se sont succédés depuis 2015.

Quelques exemples récents viennent renforcer cette préoccupation. En 2023, la Défenseure des droits s'est inquiétée de plusieurs remises en cause de la liberté d'association, lors de critiques publiques émanant de la classe politique et de pratiques d'intimidation des forces de l'ordre à l'encontre d'associations portant assistance aux plus précaires ou défenseures des droits de l'environnement (*Voir pages 10 et 11 de la présente contribution*).

La Défenseure des droits s'était également inquiétée de ce que la loi immigration, dans sa version adoptée par le Parlement en décembre 2023, et qui avait été portée devant le Conseil constitutionnel, comportait de graves remises en cause des droits des étrangers, notamment en différant dans le temps l'accès à certaines prestations sociales pour les étrangers régulièrement établis sur le territoire qui auraient été ainsi davantage précarisées. La Défenseure des droits avait présenté dans ce cadre des [observations devant le Conseil constitutionnel](#) qui avait finalement écarté l'article 17 en question. Mais le climat général en France entre décembre et janvier notamment, et les propos tenus autour du contrôle constitutionnel de cette loi avaient également inquiété plusieurs acteurs institutionnels. De manière inédite, en novembre 2023, le ministre de l'intérieur s'est également opposé à une mesure provisoire prononcée par la Cour EDH<sup>4</sup> et a expulsé, - en raison de suspicions de radicalisation islamiste-, un ressortissant ouzbek qui risquait la torture dans son pays d'origine, faisant ainsi prévaloir la souveraineté française. Saisi, le Conseil d'Etat a ordonné le 7 décembre le retour de cette personne.<sup>5</sup> Le ministre a néanmoins maintenu sa position.

<sup>4</sup> Une mesure provisoire est une mesure prononcée par la CEDH qui est obligatoire pour l'Etat, lorsqu'il existe un risque imminent de dommage irréparable pour le requérant.

<sup>5</sup> CE, ordonnance, 7 décembre 2023 : le juge des référés a enjoint au ministre de faire revenir la personne expulsée du territoire en violation de la mesure provisoire de la CEDH, après avoir relevé notamment qu'il ne faisait valoir aucun

De façon générale, la Défenseure des droits s'inquiète d'une part, d'un glissement vers une primauté de la souveraineté nationale et d'autre part, d'une remise en cause croissante du système européen et international de protection des droits de l'homme et des droits fondamentaux. D'autre part, elle est préoccupée par le fait que les discours et prises de position anti-droits de l'Homme et anti-Etat de droit qui étaient l'apanage de partis et mouvements minoritaires identifiés, sont aujourd'hui plus largement partagés par des responsables politiques lesquels sont parfois aux responsabilités ou en passe de le devenir, aussi bien au sein du pouvoir législatif qu'exécutif.

**B. Renseignements concernant spécifiquement la mise en œuvre des articles 1<sup>er</sup> à 27 du Pacte, y compris au regard des précédentes recommandations du Comité**

**Non-discrimination (art. 2, 3, 6, 19, 20 et 26)**

**Point 3 : Les contrôles d'identité discriminatoires**

Depuis sa création, le Défenseur des droits est saisi du problème des contrôles d'identité discriminatoires visant une catégorie de la population : des jeunes hommes perçus comme noirs ou arabes. Cette réalité n'est plus à démontrer. Elle est documentée depuis des années (voir notamment [l'enquête du Défenseur des droits de 2017](#), ainsi que [l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 8 juin 2021](#)). Deux éléments récents sont intervenus sur ce sujet. D'une part, [le rapport que la Cour des comptes a remis, le 6 décembre 2023](#), qui constate le défaut criant d'évaluation de la politique pourtant massive que représentent les contrôles d'identité, dont le nombre est estimé à 47 millions par an, l'insuffisance d'encadrement et de contrôle de la pratique. D'autre part, la [décision du 11 octobre 2023 du Conseil d'État](#), qui a jugé que les contrôles d'identité discriminatoires étaient une réalité et que ce sujet relevait, le cas échéant, d'une politique publique.

Les enquêtes et décisions (voir notamment les [décisions n° 2023-056](#) et n° 2024-111) ainsi que les travaux menés sur le sujet ont conduit le Défenseur des droits à dresser une série de constats et à formuler plusieurs recommandations.

Le 15 février 2024, [la Défenseure des droits a rappelé l'attention du Gouvernement](#) sur la nécessité d'agir et de mettre en place une politique publique à la hauteur des enjeux, que sont le respect des droits et libertés, la lutte contre les discriminations et l'amélioration des relations de confiance entre la police et la population. Dans ce contexte, et au vu de l'urgence à faire évoluer la situation, elle a formulé les recommandations suivantes :

- Mettre en place un dispositif d'évaluation de la pratique des contrôles d'identité, de leur efficacité et de leur impact sur les relations avec la population et veiller à une publicité périodique des résultats obtenus
- Modifier le cadre légal des contrôles d'identité
- Encadrer la pratique des contrôles d'identité
- Renforcer les modules dédiés aux contrôles d'identité dans les formations initiales et continues des forces de l'ordre, en veillant à ce qu'ils soient effectivement suivis
- Assurer la traçabilité des contrôles d'identité
- Garantir l'effectivité du contrôle du parquet sur les opérations de contrôles d'identité en police judiciaire comme en police administrative
- Garantir l'effectivité des enquêtes et des réponses apportées aux comportements discriminatoires établis

---

obstacle objectif empêchant le gouvernement de se conformer à la mesure prescrite ; Le Monde, 16 octobre 2023 : « *Le gouvernement veut accélérer l'expulsion d'étrangers radicalisés, quitte à s'affranchir de la jurisprudence de la CEDH* » ;

Elle avait formulé ces recommandations lors de l'examen de la France par le CERD en 2022 dans le cadre de sa [contribution](#), [devant la Commission contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe](#) en avril 2024, et réitère donc ces recommandations devant le Comité des droits de l'Homme.

La Défenseure des droits n'a pas eu de réponse à ce jour.

### Les mesures de lutte contre le terrorisme (art. 2, 3, 4, 9, 14, 15, 17 et 18)

**Points 7 à 10 :** (...) fournir des informations relatives aux recours nécessaires adoptés pour les personnes dont les droits ont été restreints de manière disproportionnée pendant la période d'état d'urgence susmentionnée, le nombre de mesures administratives prises au cours de la période considérée, le nombre de recours demandés, ainsi que des renseignements sur l'état de ces procédures d'examen, y compris les décisions judiciaires, et, le cas échéant, l'indemnisation des victimes.

Le Défenseur des droits appelle l'attention du comité sur [l'arrêt \*Domenjoud c. France\* de la CEDH du 16 mai 2024](#), portant sur une mesure administrative d'assignation à résidence fondée sur la loi relative à l'état d'urgence de 1955 et concluant à la violation de l'article 1 du Protocole n° 2 à la Convention. Il était intervenu dans la procédure (décision n° 2022-01). La Cour a estimé que les droits procéduraux du requérant n'avaient pas été préservés et qu'il n'y avait pas eu une évaluation individuelle et circonstanciée de son comportement ou de ses actes permettant de matérialiser le risque sérieux de participation à des débordements d'une particulière violence.

**Dès lors, la Défenseure des droits recommande que des mesures soient prises pour se conformer à cet arrêt, notamment dans la mise en œuvre de mesures similaires, telles que les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance.**

### Droit à la vie (art. 6 et 14)

#### **Point 11 : La situation des enfants français retenus en Syrie dans les camps au nord-est de la Syrie et leur demande de retour en France**

Par un arrêt du 14 septembre 2022, *H.F. et autres c. France*, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la violation par la France de l'article 3 § 2 du Protocole n°4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, selon lequel « *nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire dont il est le ressortissant* ». Dans son arrêt, la Cour a demandé à ce que le processus de décision applicable aux demandes de retour des familles soit entouré de garanties appropriées contre l'arbitraire. Ainsi, le rejet d'une demande de retour doit être formalisé et notifié aux familles et faire l'objet d'un examen individuel approprié, par un organe indépendant. Cet examen doit permettre d'une part, de disposer des motifs de la décision, d'autre part, de les faire contrôler. Après avoir présenté des observations auprès de la Cour dans cette affaire et à la suite de cet arrêt, la Défenseure des droits a adressé des observations au Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur l'exécution de l'arrêt de la Cour (décision n° 2024-023). Elle y constate que l'arrêt de la Cour n'est toujours pas exécuté et, en particulier, que le recours juridictionnel disponible à ce jour ne répond pas aux exigences fixées par la Cour. Les recours sont en effet rejetés par le juge administratif pour incompétence, sur le fondement de la théorie des actes de gouvernement. Le 14 mars 2024, le Comité des ministres a [décidé](#) de reporter l'examen, après avoir relevé l'absence, à ce jour, de contrôle juridictionnel.

**La Défenseure des droits recommande l'adoption de mesures pour se conformer à l'arrêt de la CEDH, et notamment, la mise en place d'un recours juridictionnel effectif, la mise en place d'un mécanisme de plaintes efficace et indépendant, que des enquêtes soient menées et, le cas échéant, des indemnisations accordées aux victimes.**

**Point 12 :** Fournir des informations sur le nombre de personnes blessées ou décédées à la suite ou au cours d'opérations de police (...) Donner également des informations détaillées sur l'issue des enquêtes menées sur ces décès ou ces violences, y compris les actes à caractère raciste, sur les sanctions imposées aux personnes reconnues coupables de ces actes ayant entraîné la mort ou des blessures, et préciser quelles mesures de réparation ont été fournies aux victimes de ces actes et à leur famille. Fournir en outre des informations sur les protocoles et formations délivrés aux agents de police y ayant recouru, notamment sur les mesures devant être appliquées afin de préserver l'intégrité et la dignité des individus soumis à ces méthodes.

Le Défenseur des droits ne produit pas de ventilations des victimes/réclamants en fonction de leur origine. Il a été néanmoins saisi d'un certain nombre de réclamations qui sont toujours en cours d'investigation.

Concernant le nombre de personnes blessées, le Défenseur des droits ne dispose pas de telles statistiques. Il reçoit néanmoins des réclamations dans lesquelles des violences sont dénoncées et qui dans la majorité des cas occasionnent des blessures. Il s'agit de réclamations reçues, pour partie en cours de traitement, pour lesquelles un usage disproportionné de la force est invoqué.

En 2023, 437 réclamations ont été reçues par l'institution faisant état de violences (364 à l'occasion d'opérations de police nationale et 73 à l'occasion d'opérations de gendarmerie nationale).

Dans l'affaire « *TRAORE* », le Défenseur des droits a rendu [une décision le 26 juin 2023](#), concernant plus particulièrement la technique de l'immobilisation ventrale.<sup>6</sup>

**La Défenseure des droits y a formulé plusieurs recommandations qu'elle réitère devant le Comité, notamment qu'une note spécifique relative aux dangers de l'immobilisation ventrale soit diffusée au sein de la gendarmerie nationale compte tenu de la sensibilité du sujet.**

**En réponse à cette recommandation, la gendarmerie lui a communiqué la fiche « Maîtrise sans armes de l'adversaire » de portée générale mise à jour en mars 2024 qui contient, en dernière page, une sensibilisation aux risques de décès par asphyxie positionnelle. La Défenseure des droits renouvelle sa demande qu'une note exclusivement consacrée à cette technique de maîtrise soit diffusée à l'ensemble des gendarmes.**

**[Droit à la liberté et à la sécurité \(art. 9\) et Traitement des étrangers, notamment des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile \(art. 7, 9, 12, 13 et 24\)](#)**

**Points 16 et 19 : La situation des étrangers interceptés et contrôlés à la frontière franco-italienne**

Le 25 avril 2024, le Défenseur des droits a rendu une [décision-cadre n° 2024-061](#) sur le respect des droits des personnes contrôlées et interpellées à la frontière intérieure franco-italienne, par les forces de sécurité françaises, dans deux départements, les Alpes-Maritimes et les Hautes-Alpes.

<sup>6</sup> Concernant la prise en charge de X. lors du transport et dans la cour de la brigade, le Défenseur des droits a constaté des manquements à la déontologie à l'égard de quatre gendarmes. Le ministère de l'intérieur n'a pas donné suite à ce stade à ces recommandations individuelles, arguant du fait que la procédure judiciaire était toujours en cours.

Cette décision est le résultat d'une instruction contradictoire menée auprès des autorités mises en cause et de la mise en œuvre des pouvoirs d'enquête et d'intervention de l'institution. Elle intervient dans un contexte inédit, dans lequel la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 4e ch., 21 septembre 2023) et le Conseil d'État (CE, section du contentieux, 2ème et 7ème ch.) ont récemment réaffirmé l'obligation pour les États membres de l'Union européenne, d'appliquer les garanties juridiques minimales prévues par la directive européenne dite « Retour » aux personnes qui sont interpellées à la frontière intérieure, afin que leurs droits fondamentaux soient respectés.

De manière préoccupante, cette décision conclut à l'existence de procédures et pratiques qui ne sont pas conformes à la directive retour, au droit européen et au droit national. Elle conclut également à des atteintes substantielles et multiples aux droits des personnes interpellées, à partir du moment où elles sont contrôlées, jusqu'à leur éloignement du territoire.

*Des procédures de refus d'entrée contraires au droit de l'UE :*

Le Défenseur des droits constate que les personnes interpellées font l'objet d'une procédure de refus d'entrée qui ne respecte pas les garanties juridiques minimales de la directive retour telles que le recours à une procédure équitable et transparente, impliquant notamment un examen de la situation individuelle de la personne, la motivation des décisions en fait et en droit ou encore l'accès à l'interprétariat. Ces atteintes concernent un nombre de personnes d'autant plus important que la procédure est mise en œuvre sur une zone frontalière très étendue et imprécise, ce qui est en contradiction avec le droit européen.

*Une privation de liberté hors de tout cadre juridique :*

Un grand nombre de personnes interpellées se retrouvent enfermées pendant plusieurs heures, voire une nuit entière, dans des locaux présentés comme des espaces de « mise à l'abri », sans fondement légal et dans des conditions indignes. Plus inquiétant encore, parmi ces personnes se trouvent des personnes vulnérables, notamment des familles, des mineurs et des demandeurs d'asile.

*Des obstacles au droit d'asile :*

Concernant les demandeurs d'asile, le Défenseur des droits constate notamment que si la personne est considérée comme « non entrée » sur le territoire, elle fait l'objet d'un refus d'entrée et aucune demande d'asile n'est prise en compte. Cette pratique largement assumée est ouvertement contraire au droit d'asile, et constitue une entrave grave, généralisée et durable à l'accès à la procédure d'asile à la frontière franco-italienne.

*De lourdes atteintes aux droits des mineurs :*

Concernant les mineurs, le Défenseur des droits relève de lourdes atteintes à leurs droits, qu'ils soient ou non accompagnés, en violation de l'intérêt supérieur de l'enfant et des droits des mineurs, et des garanties de la directive retour. Les procédures mises en place entravent notamment l'accès des mineurs non accompagnés à la protection de l'enfance.

**Au regard de l'ensemble de ses constats et conclusions alarmants, la Défenseure des droits formule une série de recommandations qu'elle a adressées au ministre de l'Intérieur et des Outre-mer et aux préfetures concernées. Elle appelle à faire cesser, dans les plus brefs délais, les procédures et pratiques constatées et à mettre fin aux atteintes multiples portées aux droits des personnes qui sont contrôlées et interpellées à la frontière franco-italienne.**

**Point 19 (suite) : La situation des mineurs non accompagnés et le respect de la présomption de minorité jusqu'à la décision définitive du juge des enfants**

Le Défenseur des droits s'est largement prononcé, depuis une dizaine d'années, sur la situation des mineurs non accompagnés (MNA) en France. L'ensemble des travaux a fait l'objet d'un rapport publié en 2022 : [Les mineurs non accompagnés au regard du droit](#). L'institution reste saisie régulièrement de réclamations faisant état du non-respect des droits des mineurs étrangers. La majeure partie concerne les MNA.

Le 25 janvier 2023, le Comité des droits de l'enfant, qui examinait pour la première fois le système français de détermination de la minorité des MNA, incluant les voies de recours judiciaires, a conclu à une violation de la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC/C/92/D/130/2020). L'une de ses recommandations porte sur la mise en place d'une procédure respectueuse du principe de présomption de minorité, incluant le maintien de l'intéressé au sein de la protection de l'enfance jusqu'à décision juridictionnelle définitive statuant sur sa minorité. Or, à ce jour, le système français ne le prévoit pas.

**La Défenseure des droits recommande dès lors que soit initiée une modification législative afin que soit garantie à toutes les personnes se déclarant MNA le bénéfice de la présomption de minorité, et ainsi la poursuite de leur prise en charge, en protection de l'enfance, le temps de la procédure de recours et ce jusqu'à l'intervention d'une décision juridictionnelle définitive les concernant.**

**Point 19 (suite) : L'exécution de l'arrêt de la CEDH *Khan c. France***

En 2022, le Défenseur des droits a adressé des observations au Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur l'exécution de l'arrêt *Khan c. France* portant sur les défaillances des autorités dans la prise en charge d'un MNA dans la lande de Calais (décision n°2022-168). Le 8 décembre 2022, le comité [a reporté](#) l'examen de l'affaire, constatant que l'arrêt n'était pas pleinement exécuté.

**Dès lors, le Défenseur des droits réitère ses recommandations passées, formulées également dans le rapport de 2022 [Les mineurs non accompagnés au regard du droit](#), notamment :**

- recueillir de manière fiable les données s'agissant du nombre de personnes se disant MNA, évaluées chaque année par les départements, de celles faisant l'objet d'un refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance par les départements, et, parmi ces dernières, celles ayant été confiées par décisions judiciaires (juge des enfants et cour d'appel) à l'aide sociale à l'enfance ;
- participer davantage au dispositif de protection de l'enfance en mettant notamment à la disposition des départements, des structures ou des bâtiments pouvant accueillir dans des conditions dignes et adéquates, des jeunes en accueil provisoire d'urgence ;
- multiplier les dispositifs de protection adaptés aux mineurs en situation de rue, des maraudes aux centres sécurisés et sécurisants, et former de manière adaptée les travailleurs sociaux au repérage et à l'accompagnement des mineurs victimes de traite des êtres humains ;
- mettre en place des lieux d'accueil de jour à proximité des lieux de vie des adolescents, doublés de maraudes spécialisées et d'une possibilité de mise à l'abri de nuit inconditionnelle et immédiate pour les MNA en transit ;
- faire prévaloir la présomption de minorité à l'égard du MNA jusqu'à décision judiciaire définitive le concernant ;
- modifier les textes afin de prévoir la désignation d'un administrateur *ad hoc* en faveur de chaque jeune se disant MNA, avant toute évaluation de sa minorité et de son isolement, pour l'accompagner et l'assister dans toutes les procédures administratives et judiciaires, jusqu'à décision définitive le concernant.

**Droit au respect de la vie privée - sécurité globale et nouvelles technologies de l'information et de la communication de surveillance (notamment, la vidéo-surveillance algorithmique, art. 17, 19 et 21)**

**Point 21 : Fournir des informations sur l'application des principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité dans le régime établi par la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, en particulier sur les activités de surveillance et l'impact des dispositifs et des nouvelles technologies de l'information et de la communication de surveillance, et sur les mesures prises pour s'assurer que les dispositions de ladite loi ne portent pas atteinte aux droits garantis par le Pacte.**

La loi n°2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions a autorisé, à titre expérimental et jusqu'à fin mars 2025, l'application aux images qui sont captées par les caméras de vidéoprotection installées dans l'espace public et par les drones (ou aéronefs) des traitements algorithmiques et ce « à la seule fin d'assurer la sécurité de manifestations sportives, récréatives ou culturelles ».

L'expérimentation de ce dispositif – appelé « *vidéoprotection augmentée* », « *vidéoprotection intelligente* » ou « *vidéosurveillance algorithmique* » – est limitée aux manifestations exposées à des risques d'actes de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes. Le recours à cette technologie doit être autorisé par le préfet afin « d'assurer la sécurité de manifestations sportives, récréatives ou culturelles ». Il doit également veiller à ce que le recours à la vidéosurveillance algorithmique soit proportionné à cette finalité et y mette fin immédiatement lorsque les conditions ayant justifié la délivrance de l'autorisation ne sont plus réunies<sup>7</sup>.

Dans ce cadre, la vidéosurveillance algorithmique effectue seulement des « *signalements d'attention* » d'événements prédéfinis par le décret n° 2023-828 du 28 août 2023 à savoir la présence d'objets abandonnés, la présence ou l'utilisation d'armes, le non-respect par une personne ou un véhicule du sens de circulation commun, le franchissement ou présence d'une personne ou d'un véhicule dans une zone interdite ou sensible, la présence d'une personne au sol à la suite d'une chute, un mouvement de foule, une densité trop importante de personnes et un départ de feux.

Cette technologie ne peut donc fonder, à elle seule, une décision automatique emportant des effets légaux. Elle ne peut donner lieu à de la reconnaissance faciale ou à un rapprochement, connexion ou mise en relation avec d'autres traitements de données à caractère personnel. Par ailleurs, les risques de biais et d'erreurs doivent avoir été prévenus lors du développement des algorithmes utilisés et des mesures de contrôle humain et de gestion des risques doivent être mises en œuvre.

Les libertés d'aller et venir ou d'occuper l'espace public ainsi que les droits au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles imposent le respect de ce cadre fixé par le législateur. Les autorités compétentes ont donc sur ces points une obligation de vigilance afin d'en garantir le respect. Avant la fin de l'année 2024, un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de l'expérimentation, dont le contenu a été fixé par décret en Conseil d'État après avis de la CNIL sera remis par le Gouvernement au Parlement, à la CNIL et mis en ligne sur internet le même jour.

**La Défenseure des droits, portera la plus grande attention à ce rapport ainsi qu'aux réclamations éventuelles dont elle aura été saisie sur ce sujet durant le déroulement des Jeux Olympiques et Paralympiques.**

<sup>7</sup> Cons. Const., 17 mai 2023, n°2023-850 DC.

## Liberté d'expression (art. 19 et 20)

**Point 22 : Fournir des informations sur les mesures législatives prises pour assurer la protection des journalistes, des défenseurs et défenseuses des droits de l'homme et des associations, notamment ceux travaillant dans les domaines des droits de l'homme, de la migration et de l'environnement, contre la censure, le harcèlement et l'effet dissuasif à travers des procès-bâillons (SLAPP), et pour prévenir l'exercice de ces recours abusifs en prévoyant la possibilité de les rejeter à un stade précoce. Donner des explications sur les mesures prises pour sensibiliser les juges et procureurs aux mesures destinées à sanctionner les abus, notamment en faisant en sorte que le coût de la procédure soit à la charge de l'auteur du recours, et les mesures apportant une aide concrète aux personnes soumises à ces procédures.**

Le Défenseur des droits suivra de près la transposition de la nouvelle directive SLAPP<sup>8</sup>, mais sa compétence porte sur l'accompagnement des lanceurs d'alerte. En effet, il suit et promeut dans ce cadre les efforts entrepris par le Gouvernement pour protéger les auteurs de divulgation.

Le cadre législatif pertinent est celui de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et de ses décrets d'application. Ce texte a été sensiblement modifié à la faveur de la transposition de la directive (UE) n°2019/1937 du 23 octobre 2019, par la loi n°2022-401 du 21 mars 2022 et la loi organique n°2022-400 du même jour, puis par les décrets n°2022-1284 du 3 octobre 2022 et 2022-1686 du 28 décembre 2022.

Ces textes renforcent sensiblement la protection des lanceurs d'alerte en :

- facilitant la procédure de signalement en supprimant l'obligation pour le lanceur d'alerte d'effectuer un signalement interne avant toute autre démarche et en désignant 41 autorités chargées de recueillir les alertes ;
- améliorant les protections offertes aux lanceurs d'alerte, notamment sur le plan de la responsabilité pénale (qui ne peut être engagée pour la violation des secrets ou diffusion des documents nécessaires à la divulgation), de la responsabilité civile (qui ne peut être engagée pour les dommages causés à la personne mise en cause par le signalement) ;
- renforçant les mesures permettant de lutter contre les procédures-bâillons (pénalisation des comportements discriminatoires à l'égard des lanceurs d'alerte ou des tentatives tendant à empêcher les signalements, amendes civiles contre les auteurs de recours abusifs).

Le Défenseur des droits s'est quant à lui vu confier de nouvelles compétences pour mieux accompagner le lanceur d'alerte. Outre ses missions d'orientation et de protection, le Défenseur des droits peut désormais orienter les demandes qui ne relèvent pas de la compétence de l'une des 41 autorités externes désignées par l'Etat vers l'autorité qui lui paraît la mieux à même d'en connaître.

Le Défenseur des droits peut également désormais rendre un avis sur la qualité de lanceur d'alerte, en prévention d'éventuelles représailles, contribuant ainsi à sécuriser le parcours du lanceur d'alerte.

Enfin, la loi organique du 21 mars 2022 prévoit qu'il remet au Président de la République et aux présidents des deux assemblées un rapport bisannuel sur le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte. Le premier rapport bisannuel paraîtra dans le courant du mois de septembre.

---

<sup>8</sup> [Directive - EU - 2024/1069 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

Les Défenseurs des droits de l'Homme peuvent être protégés en tant que lanceur d'alerte s'ils répondent à la définition française du lanceur d'alerte et respectent la procédure d'alerte prévue par les textes. Il est à noter que la divulgation publique des faits est en principe interdite (sauf exceptions prévues par la loi, dont les situations de danger grave et imminent). La loi française protège également les personnes qui aident les lanceurs d'alerte en qualité de facilitateur.

Si l'importance des avancées récentes peut être saluée, il apparaît, d'ores et déjà, que le dispositif comporte certaines lacunes :

- L'accompagnement financier et psychologique du lanceur d'alerte reste insuffisant. En dehors des provisions pour frais d'instance ou pour subsides qui peuvent être demandées au juge<sup>9</sup>, les textes se bornent à prévoir une faculté, pour les autorités externes, de proposer une assistance psychologique et financière. A moyens constants, aucune des autorités concernées n'est à ce jour en mesure de proposer une telle assistance.
- Aucune action n'a été entreprise par les pouvoirs publics pour promouvoir le dispositif de protection des lanceurs d'alerte, de sorte qu'il reste encore largement méconnu, notamment par ceux auxquels il est destiné.

Le Défenseur des droits a entrepris de son côté différentes actions tendant à mettre en avant les lanceurs d'alerte vis-à-vis du grand public : la publication d'un guide<sup>10</sup>, une page dédiée sur son site internet<sup>11</sup> et des actions de communication<sup>12</sup>. Le Défenseur des droits intervient également régulièrement sur le sujet de la protection des lanceurs d'alerte, à la demande de magistrats, d'avocats ou d'universitaires.

## **Liberté de conscience et de croyance religieuse, d'expression et d'association (art. 2, 18, 19, 22 et 26)**

### **Paragraphe 23 : Liberté d'association**

---

<sup>9</sup> « Art. 10-1 de la loi du 9 décembre 2016 « III.- A. -En cas de recours contre une mesure de représailles mentionnée au II, dès lors que le demandeur présente des éléments de fait qui permettent de supposer qu'il a signalé ou divulgué des informations dans les conditions prévues aux articles 6 et 8, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est dûment justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. Dans les mêmes conditions, le demandeur peut demander au juge de lui allouer, à la charge de l'autre partie, une provision pour frais de l'instance en fonction de la situation économique respective des parties et du coût prévisible de la procédure ou, lorsque sa situation financière s'est gravement dégradée en raison du signalement ou de la divulgation publique, une provision visant à couvrir ses subsides. Le juge statue à bref délai.

« B.-Au cours d'une instance civile ou pénale, lorsque le défendeur ou le prévenu présente des éléments de fait qui permettent de supposer qu'il a signalé ou divulgué publiquement des informations dans les conditions prévues aux articles 6 et 8 et que la procédure engagée contre lui vise à entraver son signalement ou sa divulgation publique, il peut demander au juge de lui allouer, à la charge du demandeur ou de la partie civile, une provision pour frais de l'instance en fonction de la situation économique respective des parties et du coût prévisible de la procédure ou, lorsque sa situation financière s'est gravement dégradée en raison du signalement ou de la divulgation publique, une provision visant à couvrir ses subsides. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. Il statue à bref délai. Le juge peut décider, à tout moment de la procédure, que cette provision est définitivement acquise. »

<sup>10</sup> <https://www.defenseurdesdroits.fr/guide-du-lanceur-dalerte-314>) traduit en anglais, disponible sur le site, faisant fait l'objet de nombreux consultations et téléchargements

<sup>11</sup> <https://www.defenseurdesdroits.fr/orienter-et-protoger-les-lanceurs-dalerte-180>

- <sup>12</sup> notamment le 23 juin, journée mondiale des lanceurs d'alerte (<https://www.defenseurdesdroits.fr/23-juin-journee-mondiale-des-lanceurs-dalerte-la-protection-des-lanceurs-dalerte-au-coeur-des-659>)

Protégée par la Constitution et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la liberté d'association est un des principes fondamentaux d'une société démocratique.

A l'instar de la liberté de communication, de réunion et de manifestation, elle permet l'expression dans l'espace public de la pluralité des opinions et des intérêts collectifs au sein de la société. Les associations permettent à la société de rendre visible des problèmes ignorés par les institutions. En particulier, un grand nombre d'entre elles se sont structurées pour défendre et rendre audibles celles et ceux dont la voix est généralement trop faible pour être entendue.

Depuis plusieurs années, le Défenseur des droits dénonce un affaiblissement de cette liberté qui se manifeste de différentes manières, plus ou moins insidieuses.

Depuis 2016, l'institution déplore l'existence de pratiques d'intimidation des forces de l'ordre à l'encontre des associations de défense des plus précaires présentes sur le terrain lors des opérations d'expulsion des campements d'exilés (voir rapport [Les droits fondamentaux des étrangers en France](#), 2016).

A l'occasion de l'adoption de la loi confortant le respect des principes de la République, le Défenseur des droits a également dénoncé la restriction de la liberté d'association que constitue le conditionnement de l'attribution de subventions à la signature d'un « contrat d'engagement républicain ». Ce contrat n'exige plus seulement des associations qu'elles ne commettent pas d'infraction, mais aussi qu'elles s'engagent positivement et explicitement, dans leurs finalités comme dans leur organisation, sur des principes qui sont ceux de la puissance publique. Un tel renversement dénature en partie le statut des associations, qui ne sont pas des acteurs publics, et autorise un contrôle très poussé de l'État sur les actions des associations (voir [avis 21-01](#) du Défenseur des droits). Enfin, il faut rappeler que cette même loi a facilité la dissolution d'associations en permettant de leur attribuer la responsabilité d'agissements commis par un de leurs membres agissant en cette qualité, si elles en ont connaissance et se sont abstenues de les faire cesser. Ce dispositif fait peser une obligation de contrôle des membres, particulièrement lourde pour une association petite et peu structurée.

**La Défenseure des droits constate, à travers les réclamations qu'elle reçoit, une intensification des atteintes à la liberté d'association. Elle appelle les pouvoirs publics à la plus grande attention sur ce sujet.**

### [Liberté de réunion et d'association et usage excessif de la force \(art. 6, 7, 19, 21 et 22\)](#)

#### **Point 24 : Le respect des droits fondamentaux lors d'opérations de maintien de l'ordre**

Le Défenseur des droits est généralement saisi de réclamations concernant des manifestations à caractère revendicatif mais les problématiques soulevées dans ce contexte sont susceptibles de se retrouver lors de tout événement sur la voie publique qu'il s'agisse d'événements sportifs, de rassemblements de supporters, de manifestations déclarées ou non, de sécurisation de sites.

Le Défenseur des droits s'est ainsi saisi d'office des circonstances dans lesquelles il a été fait usage de la force, notamment de grenades lacrymogènes et de lanceurs de balles de défense, par des agents de police municipale et des fonctionnaires de police nationale à l'encontre de personnes fêtant la victoire de l'équipe du Sénégal à l'occasion de la Coupe d'Afrique des Nations (CAN), le 6 février 2022, à Saint-Denis.

Il a également rendu une [décision après avoir été saisi par dix-neuf supporters de Liverpool des incidents qui ont émaillé la finale de la Ligue des Champions au Stade de France](#), opposant l'équipe du Liverpool FC à celle du Real Madrid le 28 mai 2022.

La compétence du Défenseur des droits s'étend à toute personne exerçant une mission de sécurité privée ou publique sur le territoire de la République. De fait, au-delà de la police et de la gendarmerie nationales, les agents de sécurité privée et les policiers municipaux, massivement mobilisés lors des Jeux olympiques et paralympiques, ainsi que l'armée (comme les militaires de l'opération *Sentinelle*), les policiers et gendarmes réservistes, sont concernés par les développements qui suivent.

Le Défenseur des droits a développé une connaissance du maintien de l'ordre au travers des saisines qu'il reçoit et instruit ainsi qu'au travers des réflexions et travaux menés sur le sujet<sup>13</sup>.

**La Défenseure des droits souhaite rappeler dans cette contribution un certain nombre de ses recommandations en la matière :**

**- Veiller à une mise en œuvre des contrôles d'identité, palpations de sécurité, inspections visuelles ou confiscations d'objets, sans discrimination et respectueuse des droits et libertés (Voir ci-dessus la réponse au point 3, page 3 sur les contrôles discriminatoires) :**

La Défenseure des droits rappelle également que tout contrôle réalisé selon des critères tirés de caractéristiques physiques associés à une origine réelle ou supposée sans aucune justification objective préalable est discriminatoire, donc prohibé. Elle insiste sur la nécessité, quel que soit le cadre juridique du contrôle effectué, d'expliquer dans des termes compréhensibles, notamment aux personnes ne parlant pas le français, le motif du choix de la personne contrôlée. Cette mesure contribue à une meilleure compréhension de l'action de la police et constitue un facteur d'apaisement.

**- Clarifier le régime des confiscations d'objets et des voies de recours :**

Lors des manifestations, des mesures de fouilles et de filtrage des personnes sont mises en place, notamment aux abords des sites et périmètres sécurisés. Ces mesures sont utilisées à des fins préventives, pour éviter une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes et des biens.

A l'occasion de ses investigations sur des opérations de maintien de l'ordre, le Défenseur des droits a reçu de nombreuses réclamations de personnes se plaignant de s'être vues confisquer des objets ou matériels qui n'étaient pas illicites, et qui ne présentaient aucun danger pour leur porteur ou pour les autres, tels que du sérum physiologique, des lunettes de piscine, des banderoles, des écussons. Ces objets ont été soit confisqués, soit détériorés et jetés, soit saisis en cas d'infraction puis rapportés au commissariat le plus proche. La plupart des personnes expliquent qu'elles n'ont pas été informées de la procédure à suivre pour obtenir la restitution de leurs biens et n'ont parfois jamais pu les récupérer.

Si ces mesures permettent d'éviter des incidents graves lorsque des personnes sont contrôlées en possession d'objets dangereux ou interdits, cet outil juridique est parfois mis en œuvre de manière disproportionnée en ce qu'il aboutit à la confiscation d'objets qui ne représentent aucun danger et qui ne sont pas illicites.

**Par conséquent, la Défenseure des droits encourage le ministre de l'Intérieur à diffuser des instructions claires et précises aux agents sur le cadre juridique permettant de saisir des objets, sur les objets susceptibles d'être saisis, sur la façon dont les objets saisis peuvent être restitués ou détruits, et sur les informations devant être communiquées aux personnes concernées par une saisie, afin qu'elles comprennent la mesure dont elles font l'objet, et qu'elles puissent engager des recours en cas de souhait de contestation.**

<sup>13</sup> Défenseur des droits, *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, 2017 ; décision-cadre n°2020-131, 9 juillet 2020 ; avis n° 20-08, 30 novembre 2020.

**- Garantir un recours à la force et un usage des armes conformes aux conditions juridiques les encadrant strictement :**

La Défenseure des droits souhaite insister sur les recommandations qu'elle a formulées dans sa décision relative à la situation de crise rencontrée au Stade de France précitée, particulièrement sur l'usage des armes par les forces de l'ordre.

Le recours à la force en maintien de l'ordre, dont l'usage des armes est une modalité, est strictement encadré par le code pénal et le code de la sécurité intérieure.

Par la combinaison de ces deux séries de dispositions, l'emploi de la force n'est possible que dans le cadre d'un attroupement susceptible de troubler l'ordre public, sur la voie publique ou dans un lieu public. Il n'est possible qu'après la formulation de sommations. *(Voir également les éléments de réponse au point 25, pages 14, 15 et 16 de la contribution).*

**- Sur la question des sommations :**

**La Défenseure des droits rappelle la nécessité du message de prévention et l'importance de la bonne réception de ce message avant toute utilisation de la force et recommande au ministre de l'intérieur de développer les moyens de communication prévus dans le SNMO. Dans le cadre de manifestations, sportives ou non, européennes ou internationales, elle insiste sur la nécessité de rendre cette communication, en particulier en cas de sommations, intelligible dans plusieurs langues, notamment, l'anglais, au-delà du français.**

Un attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser restées sans effet. Or, nombre de réclamants précisent qu'ils n'ont pas entendu de sommations avant l'utilisation de la force à leur encontre. Cette problématique avait déjà été constatée lors de l'étude faite par le Défenseur des droits concernant les manifestations contre la loi travail en 2016 ou encore les manifestations liées au mouvement des gilets jaunes en 2018. Au cours des manifestations contre la réforme des retraites, cette problématique s'est à nouveau posée. Cela a également été le cas à l'occasion de la finale de la Ligue des Champions au Stade de France, le 28 mai 2022, où les supporters étrangers ont indiqué ne pas avoir entendu de sommations les invitant à s'éloigner des portes d'accès avant que les forces de l'ordre ne fassent usage de gaz lacrymogène. Les autorités interrogées ont indiqué que des sommations en langues étrangères ne peuvent être faites puisqu'aucun texte ne le prévoit<sup>14</sup>.

A cet égard, la Défenseure des droits a déjà appelé à renforcer la communication et le dialogue dans la gestion de l'ordre public, avant et pendant le déroulement des manifestations, afin notamment de rendre plus compréhensible l'action des forces de sécurité et de redonner toute sa place à la mission de protection et de service du public des forces de l'ordre.

**- Garantir la transparence de l'action des forces de l'ordre et l'effectivité du droit au recours**

Les exigences d'exemplarité, de professionnalisme et de transparence sont au cœur de la relation de confiance entre les forces de sécurité et la population. Le recours aux caméras-piéton, l'identification des forces de l'ordre, et le respect de la mission des journalistes et observateurs sont essentiels pour garantir la transparence de l'action des forces de l'ordre et l'effectivité du droit au recours en cas de manquement de leur part à la déontologie.

**- Systématiser le recours aux caméras-piéton et garantir l'identification des membres des forces de l'ordre dans un souci de transparence**

La loi prévoit que dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens, les agents de la police nationale, les militaires de la gendarmerie nationale ou agents de police municipale, peuvent procéder, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées.

**Dans un souci de transparence de l'action des forces de sécurité, qui est de nature à protéger tant le public que les agents des forces de sécurité, la Défenseure des droits encourage les policiers et gendarmes à actionner systématiquement leurs caméras individuelles en cas de contrôles d'identité, de contrôles des QR codes, de palpations, de fouilles, et de saisies d'objets.**

En outre, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le référentiel des identités et de l'organisation (RIO) doit être systématiquement porté<sup>15</sup>. Le port du RIO facilite l'identification des agents, et leur appartenance à la police ou à la gendarmerie nationales, les deux seules forces dont les membres sont porteurs de numéros d'identification.

Or, il ressort des travaux du Défenseur des droits et des nombreuses réclamations qu'il reçoit que l'identification des forces de l'ordre est parfois difficile, en particulier dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre. Le Conseil d'État, dans une décision du 11 octobre 2023<sup>16</sup>, a constaté que l'absence de port apparent de leur numéro d'immatriculation par les agents de police et de gendarmerie présente un caractère très répandu.

Ces pratiques faisant obstacle à l'identification des agents ne sont ni légales, ni réglementaires et nuisent à la communication et à la confiance entre les forces de l'ordre et les citoyens. Elles nuisent également au contrôle de la conduite des agents sur le terrain par leur autorité hiérarchique, les corps d'inspection, le Défenseur des droits et l'autorité judiciaire. En outre, le respect de la déontologie, notamment de l'obligation d'exemplarité, et un contrôle effectif du comportement des forces de sécurité participent également à la protection des agents eux-mêmes, dans un contexte où leurs actions sont de plus en plus filmées et rendues publiques.

Dans sa décision du 11 octobre 2023, le Conseil d'État a enjoint au ministre de l'Intérieur de prendre, dans un délai de 12 mois, toutes les mesures nécessaires pour garantir que le numéro d'identification individuel soit effectivement porté par les policiers et gendarmes. Il a également enjoint que ce numéro soit agrandi afin qu'il soit suffisamment lisible, en particulier lorsque les forces de l'ordre interviennent lors de rassemblements ou d'attroupements.

**La Défenseure des droits insiste sur le caractère impératif du port du matricule, de manière à ce qu'il soit visible et lisible, et encourage le ministre de l'Intérieur à mettre en œuvre l'injonction du Conseil d'Etat du 11 octobre 2023, visant à rendre le numéro d'identification plus lisible avant le début des Jeux olympiques et paralympiques.**

- **Garantir la mission des journalistes et observateurs (voir la réponse au point 27, pages 17 et 18 de la contribution)**

**Point 25 : Fournir des informations sur les mesures adoptées pour suivre les allégations concernant tout recours à la force par les forces de l'ordre lors des manifestations, notamment entre 2018 et 2020, y compris le recours aux lanceurs de balles de défense (LBD) et aux armes intermédiaires (...).**

En matière de maintien de l'ordre, le Défenseur des droits a été saisi de réclamations concernant plusieurs séries de manifestations :

- Entre 2016 et 2018, le Défenseur des droits a reçu **122** réclamations liées aux manifestations contre la loi travail et **33** liées à la mobilisation sur la ZAD de Notre-Dame-des-Landes;

<sup>15</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'article R.434-15 du code de la sécurité intérieure impose aux fonctionnaires de police et aux gendarmes d'exercer leurs fonctions en uniforme, sauf exceptions, et de se conformer aux règles relatives à leur identification individuelle. Un arrêté de 2013 prévoit que le « référentiel des identités et de l'organisation » ou « RIO » doit être systématiquement porté (arrêté du 4 décembre 2013 relatif aux conditions et modalités de port du numéro d'identification individuel par les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité et les réservistes de la police nationale, NOR INTC 1327617A.)

<sup>16</sup> CE, Ass., 11 octobre 2023, n°454836.

- Entre 2018 et 2020, le Défenseur des droits a reçu 206 réclamations (concernant les gilets-jaunes, les manifestations de lycéens, les manifestations pour le climat, concernant la loi dite « *Blanquer* », les manifestations relatives à la loi sur les retraites). Il en a traité 125 et 81 sont encore en cours d'investigation.
- Grievs des saisines depuis le début du mouvement des Gilets jaunes (il peut y avoir plusieurs griefs par saisine) :
  - Usage du LBD (46 saisines)
  - Violences (usage disproportionné de la force – 55 saisines)
  - Procédures arbitraires (interpellations préventives, confiscations d'objets, contrôles d'identité délocalisés – 48 saisines)
  - Usage d'autres armes de force intermédiaire (GMD, grenades lacrymogènes – 18 saisines)
  - Encagement, nasse (26 saisines)
- **En 2023**, dans le contexte des mouvements contre le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, dit « réforme des retraites », le Défenseur des droits a été saisi de plus de 170 réclamations par des personnes qui se disent victimes ou témoins de privation de liberté dans les nasses, d'interpellations arbitraires ou de violences.
  - Grievs allégués :
    - Usage de la force simple : 39 saisines
    - Procédures arbitraires (interpellations, gardes à vue, contrôles) : 27
    - Usage de grenades et gaz lacrymogène : 25 saisines
    - Nasse / encerclement : 22 saisines
    - Usage de LBD : 7 saisines

Les investigations du Défenseur des droits sont en cours<sup>17</sup>.

L'usage des armes par les forces de l'ordre est strictement encadré par les textes qui imposent qu'il ne soit fait usage d'une arme qu'en cas de nécessité absolue. Dans le cas du maintien de l'ordre, les forces de l'ordre ne sauraient s'affranchir de cette exigence de la loi, quel que soit le cadre dans lequel elles décident d'avoir recours à la force : voies de faits, violences volontaires, destructions de biens par exemple ou dispersion.

Le Défenseur des droits a, à de multiples reprises, alerté sur le recours excessif aux armes au cours des manifestations, exposant les manifestants à un usage de la force disproportionné de la part des forces de l'ordre.

Ce risque est largement accru par l'imprécision de certaines armes, notamment le lanceur de balle de défense, ou le lanceur Cougar dont les tirs atteignent régulièrement des personnes qui n'étaient nullement visées par l'action. En particulier, s'agissant du LBD 40x46, le Défenseur des droits recommande depuis plusieurs années l'interdiction de son usage en maintien de l'ordre en raison de l'extrême gravité des blessures que cette arme est susceptible d'occasionner à des personnes se trouvant sur les lieux ou à proximité de lieux où se déroulent des manifestations.

---

<sup>17</sup> A noter : 1/5<sup>ème</sup> des réclamations, 35/170 est concerné par l'accord préalable donné au Défenseur des droits par le procureur ou le magistrat saisi au judiciaire. A ce stade, le Défenseur des droits ne donnera pas suite à environ un tiers des saisines reçues, soit parce que le réclamant ne donne pas suite à nos demandes de précisions, soit parce qu'il s'agit de témoignages, ou encore parce que la personne qui saisit n'est pas un témoin direct des faits et n'a donc pas qualité pour le saisir, et a porté à la connaissance du Défenseur des droits des faits, soit qui sont déjà en cours de traitement, soit qui ne sont pas étayés, soit qui ne justifient pas une auto-saisine.

**Plus généralement, la Défenseure des droits encourage une vigilance accrue sur l'usage des armes dans le cadre de gestion de foules sur la voie publique, en particulier du gaz lacrymogène car son usage présente des dangers pour la santé et ne permet pas de faire de distinction entre les manifestants et les tiers, ni entre les personnes en bonne santé et celles dont l'état de santé est défaillant, comme cela a été le cas lors du match de la Ligue des Champions du 28 mai 2022. S'agissant du LBD 40x46, la Défenseure des droits recommande l'interdiction de son usage en maintien de l'ordre. Lors de la séquence des manifestations retraite, il a visiblement été nettement moins utilisé. Le schéma national de maintien de l'ordre (SNMO), dans sa première comme dans sa seconde version maintient l'emploi du LBD en manifestation. Il est cependant prévu d'intégrer, hors le cas de la légitime défense, le positionnement d'un superviseur auprès des tireurs de LBD au sein des unités constituées pour évaluer la situation d'ensemble et les mouvements des manifestants, désigner l'objectif et s'assurer de la compréhension des ordres par le tireur. La Défenseure des droits sera attentive à la mise en œuvre de cette disposition.**

**Point 26 : Fournir des informations sur le nombre d'arrestations préventives effectuées et les placements en détention à l'occasion des manifestations susmentionnées, ainsi que des précisions sur les bases légales de ces arrestations et détentions, leur justification et leur conformité aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Fournir également des renseignements sur le nombre de plaintes qui ont été déposées à la suite desdites arrestations et détentions, et les mesures prises pour garantir que celles-ci n'ont pas été liées à l'exercice légitime du droit à la liberté d'expression et de réunion pacifique.**

S'agissant des arrestations préventives, le Défenseur des droits a été saisi en 2023 de 27 réclamations. Elles sont en cours d'investigation et il y a lieu de rappeler que le contrôle de ces mesures est placé sous l'autorité du procureur de la République. Cependant, compte-tenu du nombre important de réclamations dénonçant des interpellations préventives ou arbitraires, il faut s'interroger sur les critères qui ont conduit à ces interpellations, notamment sur les instructions données aux forces de l'ordre dans le cadre des contrôles et interpellations, mais également sur leurs fondements juridiques.

**La Défenseure des droits rappelle que dans le cadre du maintien de l'ordre, la première mission des forces de l'ordre est une mission administrative de prévention et d'encadrement de l'exercice du droit de manifester. Si le fait de s'assurer du bon déroulement d'une manifestation en évitant d'éventuelles violences ou heurts fait partie de cette mission, cela ne peut aboutir à écarter un nombre important de manifestants qui n'enfreignent la loi, ni par leur comportement, ni par les objets qu'ils détiennent, au moment de leur interpellation.**

**Point 27 : Eu égard au nouveau Schéma national du maintien de l'ordre du Ministère de l'intérieur publié en 2020, fournir des détails sur les mesures prises pour garantir la liberté des journalistes et des défenseurs et défenseuses des droits de l'homme travaillant sur les questions de l'usage excessif de la force par la police au cours des manifestations, y compris celles qui n'ont pas été notifiées auprès des autorités, sans crainte de harcèlement, de stigmatisation ou de criminalisation de toute sorte.**

A l'occasion des manifestations dites « gilets jaunes » et contre la réforme des retraites, le Défenseur des droits a reçu des réclamations provenant d'observateurs de la société civile et de journalistes se plaignant de l'action des forces de l'ordre vis-à-vis de leurs missions (usage de la force ou interpellations, dont ils estiment qu'elles étaient injustifiées et les ont empêchés de poursuivre leur mission, alors qu'ils étaient clairement identifiables).

La liberté de la presse est l'un des principes fondamentaux des systèmes démocratiques qui repose sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression. Le Défenseur des droits rappelle que « *si les policiers bénéficient, comme tout citoyen, du droit au respect de la vie privée, ils ne peuvent faire obstacle à l'enregistrement ou à la diffusion publique d'images ou de paroles à l'occasion de l'exercice de leur fonction* »<sup>[1]</sup>.

A cet égard, le SNMO précise que les journalistes peuvent circuler librement au sein des dispositifs de sécurité, qu'ils peuvent continuer à exercer leur mission lors de la dispersion d'un attroupement et qu'ils ont la possibilité de porter des équipements de protection. Dès lors, le Défenseur des droits sera vigilant quant à la mise en œuvre concrète des dispositions protectrices énoncées dans le SMNO afin que celles-ci permettent effectivement aux journalistes et observateurs, lesquels seront très nombreux et venant du monde entier pour couvrir l'événement, d'exercer librement leur mission au cours d'opérations de maintien de l'ordre ou lors de grands évènements à venir.

En outre, le SMNO n'accorde pas la même protection aux observateurs qu'aux journalistes. Par conséquent, le Conseil d'État, dans une décision rendue le 29 décembre 2023, a annulé le point 2.2.3.3 du SNMO en tant qu'il exclut totalement du bénéfice de ses dispositions les observateurs indépendants.<sup>[2]</sup>

**Dans l'attente d'une nouvelle version du schéma, la Défenseure des droits examine les réclamations qui lui sont soumises en s'assurant que les observateurs indépendants ont fait l'objet de la même attention que les journalistes et, comme pour toute personne se trouvant dans une manifestation, qu'ils n'ont pas fait l'objet d'actions disproportionnées de la part des forces de sécurité.**

---

<sup>[1]</sup> Circulaire n°2008-8433-D du 23 décembre 2008.

<sup>[2]</sup> CE, 29 décembre 2023, n° 461513.