



Déclassifié

AS/Jur (2015) PV 05 (uniquement l'audition sur les manifestations pacifiques)

28 août 2015

fjpv05 2015

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Procès-verbal déclassifié de l'audition sur « Empêcher de toute urgence les violations des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques »

tenue à Strasbourg
du 22 au 25 juin 2015

Empêcher de toute urgence les violations des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques

Rapporteure : Mme Ermira Mehmeti Devaja, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », SOC
[AS/Jur (2015) 14]

Audition avec la participation de :

M. Michael Boyle, directeur général, *The Northern Ireland Police Fund*, Belfast, Irlande du Nord, Royaume-Uni

M. John Dalhuisen, directeur pour l'Europe et l'Asie centrale, Amnesty International

La **rapporteure** souhaite la bienvenue aux intervenants et rappelle qu'elle a tout juste été nommée rapporteure sur cette question lors de la réunion de la commission du 22 juin.

M. Boyle développe la question de la place des droits de l'homme dans le maintien de l'ordre. Il déplore que de nombreux fonctionnaires de police continuent à considérer les droits de l'homme comme une menace pour leur action, au lieu de réaliser que leur mission consiste essentiellement à respecter et à protéger les droits de l'homme. Bien que les autorités aient déjà beaucoup fait pour améliorer la connaissance des droits de l'homme parmi les fonctionnaires de police, des mesures supplémentaires doivent être prises pour parvenir à traduire ces connaissances en pratique dans le maintien de l'ordre au quotidien. Il convient d'établir pour principe fondamental que la mission essentielle du maintien de l'ordre consiste à assurer le respect des droits de l'homme. Il s'agit d'une démarche capitale pour la réalisation d'autres objectifs opérationnels. Afin d'illustrer jusqu'où l'Irlande est allée pour former ses fonctionnaires de police au respect des normes en matière de droits de l'homme, il évoque une récente manifestation au cours de laquelle certains participants se sont montrés violents. Au lieu de refermer le cordon policier, les forces de l'ordre ont procédé à ce qu'il appelle un « maintien de l'ordre normal », en ouvrant leurs rangs pour permettre à ces personnes de quitter les lieux.

Selon M. Boyle, il importe que les forces de police disposent de tout un éventail d'options tactiques visant à apaiser les situations de tension. Plus ces options seront nombreuses, plus elles parviendront à atteindre leur objectif de maintien de l'ordre. L'engagement d'une opération doit avoir pour préalable la volonté d'atteindre cet objectif sans recours ou avec un recours minimal à la force. Il évoque deux opérations récentes de maintien de l'ordre dans lesquelles les objectifs étaient similaires ; elles concernaient des manifestations pacifiques où les participants s'asseyaient par terre et interrompaient la circulation. Dans un cas, les forces de police ont frappé les manifestants jusqu'à ce qu'ils se dispersent. Dans l'autre, elles ont engagé le dialogue et ont cherché à déplacer les manifestants en recourant le moins possible à la force,

c'est-à-dire en les portant. Comme cette tactique n'a pas été couronnée de succès, les forces de police se sont retirées et se sont contentées de prendre des photos des manifestants. Elles avaient apparemment conclu que cette foule ne représentait pas une menace suffisamment grave pour justifier un recours à la force. M. Boyle fait remarquer que les forces de police ont dû se demander si, en agissant, elles ne risquaient pas de devoir recourir davantage à la force contre un plus grand nombre de personnes. Elles ont dû tenir compte du fait que le maintien de l'ordre ne se limitait pas à cette seule manifestation et qu'elles avaient besoin de continuer à bénéficier du soutien et de la confiance de la population. Comme le maintien de l'ordre a des répercussions sur la dynamique d'une foule, le meilleur moyen de conserver le caractère pacifique d'une manifestation consiste à engager le dialogue avec les manifestants et à adopter une autre approche du recours à la force, en informant les intéressés. Les forces de l'ordre doivent comprendre à quel point leur intervention a des conséquences sur une manifestation. À titre d'exemple, M. Boyle indique que le fait que les policiers portent des casquettes de base-ball et non des casques peut suffire à modifier, dans l'esprit des manifestants, l'idée que les forces de l'ordre ont l'intention de recourir à la force.

Il rappelle que les forces de police ont pour mission première de faciliter les manifestations. Leur objectif complémentaire est le maintien de l'ordre et de la sûreté publique. Il est à la fois nécessaire et possible qu'elles agissent de la sorte en respectant scrupuleusement les droits de l'homme, grâce à une formation adéquate et à un renforcement de leurs capacités. Mais il est tout aussi crucial que les forces de l'ordre aient à répondre de leurs actes lorsqu'elles ne respectent pas ces normes. Il évoque à titre d'exemple une série de lignes directrices établies pour l'utilisation du gaz poivre par les forces de police, qui impose à ces dernières de bien connaître les effets et les éventuelles conséquences préjudiciables de son utilisation (il ne doit, par exemple, jamais être utilisé pour le maintien de l'ordre, compte tenu des risques de contamination transversale, et les fonctionnaires de police doivent être en mesure de dispenser une aide médicale aux personnes contre lesquelles ils ont utilisé ce gaz). Les lignes directrices précisent, dans leur premier paragraphe, que chaque fonctionnaire de police est responsable de l'utilisation du gaz poivre, autrement dit qu'il doit être en mesure de justifier personnellement son emploi. Dans le cas contraire, il peut être en infraction avec la législation nationale, voire porter atteinte à l'article 2 ou 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour résumer son intervention, M. Boyle souligne qu'il est indispensable de former les fonctionnaires de police pour leur permettre de maintenir l'ordre dans le respect scrupuleux des droits de l'homme et qu'il importe de garantir le respect de leur obligation de rendre compte de leurs actes. Cette exigence est primordiale pour tout citoyen, y compris pour les fonctionnaires de police eux-mêmes.

M. Dalhuisen considère que les travaux de la commission en la matière tombent à point nommé. Amnesty International a soulevé cette question, notamment à l'égard de la Russie, de la Turquie, de la Grèce et de l'Azerbaïdjan. Il ne fait aucun doute qu'il serait utile de disposer de normes plus uniformes sur le recours aux armes et aux tactiques d'intervention lors des manifestations. Dans les pays déjà relativement soucieux du respect des droits des citoyens, où le maintien de l'ordre est considéré comme une activité destinée à assurer le respect de ces droits, la situation est moins problématique. Dans la majorité des affaires examinées par Amnesty International, le problème ne tient pas un recours excessif à la force, mais à son usage arbitraire. M. Dalhuisen reconnaît que les fonctionnaires de police ont souvent dû appliquer les instructions strictes que leur avaient données les autorités locales ou les gouvernements, qui étaient opposés à la poursuite des rassemblements concernés. Dans un tel contexte, le risque de violences policières est très probable. Il importe par conséquent d'examiner le lien entre la législation relative à la liberté de réunion et sa mise en œuvre, par exemple sur le plan de l'autorisation des manifestations, des obligations de notification ou de l'interdiction des manifestations spontanées. Ces restrictions sont autant d'obstacles majeurs à un maintien de l'ordre efficace, tout comme le manque de préparation et d'accord entre les organisateurs d'une manifestation, les autorités locales et les forces de police. Il est indispensable que ces trois composantes se réunissent avant une manifestation, car en l'absence de négociation effective sur les dispositions de sécurité, les forces de l'ordre auront tendance à disperser l'ensemble de la manifestation au lieu de mettre un terme à une explosion de violence isolée. Ces situations sont propices à la violence policière, et notamment à un recours aveugle à la force contre l'ensemble des manifestants. M. Dalhuisen admet par ailleurs que le dernier facteur essentiel de violation des droits de l'homme pendant une manifestation pacifique est celui de l'impunité des forces de police. Ces derniers temps, le seul moyen de faire évoluer cette situation a été la condamnation de fonctionnaires de police. La Turquie offre un exemple négatif en la matière : alors que des centaines de manifestants ont été blessés au cours des manifestations du parc Gezi, seuls les incidents mortels ont abouti à la condamnation de policiers. L'impunité est un élément crucial, qui autorise les défaillances du maintien de l'ordre ; il est indispensable de prévoir des normes professionnelles et de veiller à leur respect effectif.

Suit une discussion à laquelle participent la **rapporteure** (qui souligne à quel point il importe que les citoyens aient confiance dans la police et que cette dernière ait conscience de ses responsabilités et de son obligation de rendre des comptes ; elle invite les experts à faire part de leur point de vue sur la nécessité d'élaborer ou non un nouvel instrument juridique relatif au recours à la force, et notamment à l'usage

d'armes non létales ou moins létales contre les manifestants), **M. McNamara** (qui, citant l'exemple de l'Irlande du Nord, s'interroge sur l'importance du rôle des conseils de police chargés de surveiller les forces de l'ordre dans le renforcement de la confiance des citoyens dans leur police), **Mme Taktakishvili** (qui souligne l'obligation faite aux forces de police de faciliter les manifestations, notamment en protégeant les manifestants de la violence des contre-manifestants ; cette obligation a été gravement violée en Géorgie en 2013, lorsque la police a assisté sans bouger à l'agression d'un rassemblement LGBT par 3000 contre-manifestants, qui a fait 30 blessés ; elle se demande ce qu'il pourrait y avoir lieu de faire en pareille situation) et **M. Dişli** (qui s'interroge sur l'existence d'une définition officielle d'une « manifestation pacifique » ; il évoque le problème des « agents provocateurs », en demandant comment les distinguer des manifestants pacifiques et s'étonne que la violence policière aux États-Unis n'ait pas été évoquée).

En réponse aux questions posées, **M. Dalhuisen** souligne qu'il existe déjà un cadre général applicable au recours à la force lors du maintien de l'ordre pendant les manifestations, qui figure surtout dans 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. Les points délicats sont d'ordre opérationnel : il est difficile de définir de manière stricte les situations dans lesquelles l'utilisation de certaines armes est adéquate. Il serait pourtant utile de disposer de lignes directrices générales sur les formes d'intervention moins létales. Compte tenu du caractère extrêmement dangereux du gaz lacrymogène (comme l'ont montré les incidents du parc Gezi), il pourrait être possible de s'accorder sur certaines normes minimales applicables à son utilisation. Cela vaut également pour les pistolets électriques (tasers). Il admet l'importance de la surveillance par la société civile de l'action de la police, bien qu'elle soit étonnamment absente de certains États membres. Il rappelle que l'obligation de protéger les manifestants des violences des contre-manifestants est extrêmement simple. Il déplore que de nombreuses marches LGBT aient été interdites au motif d'une prétendue impossibilité d'en assurer la sécurité. La volonté politique de faciliter les rassemblements à but égalitaire fait souvent défaut. Une coopération et des négociations menées en amont de manière constructive sont primordiales pour la création d'un espace de sécurité dans lequel peuvent se dérouler les marches LGBT. En réponse à **M. Dişli**, il souligne que la jurisprudence de la Cour de Strasbourg donne une définition des manifestations « pacifiques », les seules que protège la Convention. Il arrive que la dispersion de l'ensemble d'une manifestation soit souhaitable. Un grand nombre de manifestations comptent des personnes extrêmement pacifiques, modérément pacifiques, modérément violentes et extrêmement violentes. Les forces de police doivent s'attacher à deux priorités essentielles : premièrement, faciliter l'expression du droit à manifester des personnes pacifiques et, deuxièmement, recourir uniquement aux moyens nécessaires et appropriés pour séparer les éléments violents des manifestants pacifiques. Enfin, il est raisonnable de supposer que dans un certain nombre de cas les provocateurs au cœur de la violence ont des liens avec les autorités, comme le montre l'exemple ukrainien.

M. Boyle souligne qu'un nouvel instrument juridique international ne lui paraît pas indispensable, car l'établissement de dispositions applicables à tous les aspects techniques pourrait distraire la police de ce qui doit retenir son attention : agir dans le respect des principes fondamentaux en vigueur. Il reconnaît que les conseils de surveillance présentent certains avantages. L'Irlande du Nord offre un autre exemple positif, la création d'une Commission des marches indépendante, au profit de laquelle a été transférée l'ancienne compétence policière de restriction de l'exercice du droit de réunion. La Commission des marches s'est prononcée sur toute restriction imposée à une manifestation en se référant à la Convention, c'est-à-dire en se fondant sur les critères de nécessité et de proportionnalité. Aucune atteinte au droit à la liberté de réunion n'a eu lieu dans 95 % des 4000 manifestations environ qui ont lieu chaque année en Irlande du Nord. Les forces de police ont ainsi échappé aux reproches de partialité qui pouvaient leur être fait et ont pu se concentrer sur leurs objectifs, en exerçant le maintien de l'ordre sur décision d'une commission indépendante. Il admet par ailleurs qu'avant la création de cette Commission des marches, la police d'Irlande du Nord avait trop souvent tendance à empêcher les manifestations au motif qu'elles risquaient de troubler l'ordre public. Au vu de la jurisprudence de la Cour, il apparaît clairement désormais que les forces de police ont l'obligation positive de faciliter les manifestations. **M. Boyle** considère, comme **M. Dalhuisen**, que le dialogue est indispensable. Dans les situations que décrit **Mme Taktakishvili**, les forces de police ont les moyens de faciliter les deux manifestations, même si elles n'ont aucune sympathie pour le point de vue de l'un des deux groupes. En réponse à une nouvelle question de **Mme Taktakishvili** (qui demande que faire lorsque les organisateurs de la contre-manifestation annoncent que leur but est d'empêcher que la première manifestation ait lieu), **M. Boyle** déclare que les forces de l'ordre savent que l'article 17 de la Convention interdit ce comportement. Enfin, il reconnaît que les forces de police ont trop souvent considéré la présence d'un ou de quelques manifestants violents comme une carte blanche qui leur permettait de maintenir l'ordre en recourant davantage à la force. Le fil conducteur de l'action des forces de l'ordre doit être le suivant : « comment faire face aux manifestants violents en recourant le moins possible à la force ? ». Il juge indispensable de tenir compte des manifestants pacifiques, ce qui exige d'être en contact avec les manifestants. Au cours des négociations qui précèdent une manifestation, la police interroge les organisateurs sur leur propre réaction en cas de violence dans leurs rangs. Les forces de police peuvent

aider les organisateurs à former des personnes chargées de la sécurité de la manifestation et s'entretenir avec elles pour savoir si elles souhaitent gérer les manifestants violents ou confier cette tâche à la police. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'une tâche difficile, qui constitue la nature même du maintien de l'ordre.

Le **Président** remercie les experts de leurs contributions respectives.