

UNIVERSITÉ AIX-MARSEILLE

FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

THÈSE

En vue d'obtention du
DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue par
M. Mohammed ALNUAIMI

**"Les opérations de maintien de l'ordre par les forces de
police : problèmes récents de légitimité"**

Sous la direction de
M. le Professeur Zalmaï HAQUANI

Jury :

Mme Marie-Josée DOMESTICI-MET, Professeur Émérite à l'Université
d'Aix-Marseille

M. Zalmaï HAQUANI, Professeur Émérite à l'Université de Caen
Normandie, Centre de Recherche DHUGESCRI-LMR 7318 l'Université
Aix-Marseille

Mme Sophie PEREZ, Maître de conférences HDR à l'Université de
Toulon, Rapporteur

M. Philippe SAUNIER, Professeur à l'Université de Nice Sophia-Antipolis,
Rapporteur

27 MARS 2018

Remerciements

Ce travail présenté aujourd'hui devant ce jury doit tout à Monsieur le Professeur Zalmai Haquani. En suivant avec patience l'avancement de mes travaux, vous avez permis qu'ils arrivent à leur terme. Je vous exprime ici toute ma reconnaissance.

Liste des sigles

AFDI - Annuaire français de droit international
BAPSC - British Association of Private Security Companies
BIDDH – Bureau des institutions démocratiques et des droits de l’homme
BICI - Bahreïn Independent Commission of Inquiry
CDI - Commission de Droit International
CEDEAO - Communauté Economique des États de l’Afrique de l’Ouest
CICR - Comité international de la Croix-Rouge
CIJ - Cour Internationale de Justice
CPI - Cour Pénale Internationale
CRS – Compagnies républicaines de sécurité
DOD - Department Of Defense
EAU – Émirats Arabes Unis
ECOMOG - Ecowas Monitoring Group
EMSP - Entreprise Militaire de Sécurité Privée
GAO - General Accountability Office
GIGN - Groupement d’Intervention de la Gendarmerie Nationale
GCC – Gulf Cooperation Council
ISIS – Islamic State in Iraq and Syria
ISIL – Islamic State in Iraq and Levant
ITAR - International Traffic in Arms Regulation Act
JSF – Jazeera Shield Forces
OHCHR – Haut-Commissariat aux Droits de l’homme des Nations unies
OUA - Organisation de l’Unité africaine
OSCE – Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PMSC - Private Military and Security Companies
RGDIP - Revue générale de droit international public
RICR - Revue internationale de la Croix-Rouge
SAC - Service d’Action Civique
SMSP - Société militaire et de sécurité privée
UNOCI – Opération des Nations Unies en Côte d’Ivoire
ZAD – Zone à défendre

Sommaire

Liste des sigles	4
Introduction	1
Première partie : Les opérations de maintien de l'ordre, réponses aux débordements des contestations	30
Chapitre premier : Les opérations de maintien de l'ordre dans le cadre national	32
Section 1 : Le traitement sécuritaire des contestations dans les États de droit.....	33
Section 2 : L'adaptation du maintien de l'ordre à l'intensité des troubles	76
Chapitre deuxième l'internationalisation du maintien de l'ordre	99
Section 1 : Les principes internationalement reconnus en matière de maintien de l'ordre....	101
Section 2 : L'internationalisation des opérations de maintien de l'ordre	136
Deuxième partie : La contestation des débordements des opérations de maintien de l'ordre	175
Chapitre premier : La contestation de l'opportunité des interventions des forces l'ordre...177	
Section 1 : Les objectifs irrecevables du maintien de l'ordre	178
Section 2 : L'institutionnalisation des pouvoirs exceptionnels des forces de l'ordre : l'état d'exception	214
Chapitre deuxième : La contestation des modalités du maintien de l'ordre par les forces de	
Section 1 : Le problème de la légitimité des nouvelles techniques du maintien de l'ordre....	243
Section 2 : La nécessité de modérer l'intervention des forces de l'ordre	280
L'ordre	242
Conclusion	315
Annexes	317
Index	333
Bibliographie	335
Table des matières	341

Introduction

Depuis une dizaine d'années, l'actualité internationale est ponctuée par la déstabilisation de nombreux pays où le maintien de l'ordre traverse une grave crise de légitimité. Dans le cas des révolutions intervenues dans quelques pays arabes, la police est vue par les populations contestant le pouvoir politique en place comme complice des régimes autoritaires¹. C'était le cas en Tunisie jusqu'à la chute du régime du Président Ben Ali. C'est encore aujourd'hui le cas en Égypte où le régime du Général Mohamed Sissi s'appuie sur l'armée et les forces de l'ordre, comme du temps de son prédécesseur, le Président Hosni Moubarak. C'est le cas à Bahreïn où une crise qui menace le régime monarchique a été contenue par des forces provenant de pays voisins. C'est le cas en Syrie où le maintien de l'ordre sous l'autorité du Président Bachar Al Assad s'est transformé progressivement en guerre civile avec des interventions de nombreux éléments étrangers et des prolongements vers l'Iraq, la Turquie et le Liban. Cette situation hors de contrôle a contribué à la création d'un État islamique en Iraq et au Levant (ISIL) pour devenir une menace contre la paix et la sécurité internationale². En Libye, tout paraît trop confus pour pouvoir être assimilé aux cas précédents puisque la chute du régime du président Kadhafi est due à une puissante intervention multilatérale dont les conséquences n'ont peut-être pas été mesurées avec tout le soin nécessaire et dont « le service après-vente »³ n'est pas assuré. Aujourd'hui, cette situation confuse a provoqué « d'énormes dommages collatéraux »⁴ en s'exportant dans tout le Sahel, notamment au Mali, au Niger, au Tchad et au Soudan, avec des projections qui atteignent le Nigeria et même le Cameroun. Hors du monde arabo-musulman, les manifestations en Ukraine à partir du 21 novembre 2013 et qui se sont poursuivies jusqu'en février 2014 en faisant plus de quatre-vingt-dix morts ont entraîné la partition du pays avec l'indépendance de la

¹ Sur le thème des révolutions arabes, on se reportera en général à l'ouvrage

² Ou Califat proclamé le 29 juin 2014 sur les territoires de Syrie et d'Iraq. Il n'a fait l'objet d'aucune reconnaissance internationale.

³ Forum sur la paix et la sécurité en Afrique, Dakar, 15 et 16 décembre 2014, discours du Président du Tchad, Idriss Déby.

⁴ Forum sur la paix et la sécurité en Afrique, Dakar, 15 et 16 décembre 2014, discours du Président de la Mauritanie, le général Aziz.

Crimée et son rattachement à la Fédération de Russie⁵. Il reste que tous ces cas ont pour origine un soulèvement des populations contre un pouvoir en place depuis très longtemps et une exigence de réformes démocratiques.

Les évènements tragiques qui ont suivi ont montré que la population dans sa majorité n'a pas adhéré aux opérations de maintien de l'ordre, l'image des forces de police étant détériorée par sa proximité avec un pouvoir autoritaire dont elles paraissaient au moins au début, comme un soutien puissant. Mais il serait très réducteur de limiter le problème de la légitimité des forces de l'ordre aux troubles dans les pays arabes ou africains ou en Ukraine. En effet même en Europe, les opérations de maintien de l'ordre contre les défilés de chômeurs en Espagne ou en Grèce sont fragiles sur le plan de la légitimité, car si les troubles à l'ordre public ne sont pas acceptables, les difficultés sociales déstabilisent le pouvoir politique soupçonné d'être incapable de maintenir le niveau de vie des populations. En Bretagne, en octobre 2013 il y a eu un mouvement d'opposition au gouvernement qui a pris la forme d'un collectif Vivre Décider Travailler en Bretagne qui a son propre site internet pour organiser les manifestations et exposer ses revendications : « L'écotaxe a provoqué la révolte des Bonnets Rouges. La suppression de cette taxe maudite et destructrice d'emplois et le maintien de la gratuité des routes dans les cinq départements faisaient partie de nos revendications »⁶. L'écotaxe a été abandonnée par Mme Ségolène Royal ce qui pose maintenant des problèmes d'indemnisation de la société écotaxe. Mais sur le site internet des Bonnets Rouges on trouve les états généraux et les cahiers de doléances ce qui montre que les racines de ce mouvement sont 1789. Les émeutes avaient entraîné la destruction de portiques écotaxe et les responsables ont été condamnés. Quant aux opérations conduites par la police autour du projet de l'aéroport en Bretagne ou du barrage de Sirven qui font des victimes, leur légitimité est mise en balance avec la protection de l'environnement⁷. Les troubles sont parfois d'une nature plus politique comme à Hong Kong ou des militants pour la démocratie ont occupé fin septembre

⁵ Les protestations ont conduit au départ puis à la destitution du président Viktor Ianoukovytch le 22 février 2014, remplacé par Oleksandr Tourtchynov. Les émeutes avaient à l'origine le refus de signer les accords de rapprochement avec l'Union européenne.

⁶ Lien internet des bonnets rouges : <http://bonnetsrougesbzh.eu/kenavo-lecotaxe-communique-du-collectif-vivre-decider-travailler-en-bretagne/>

⁷ Projet d'aéroport Notre-Dame des Landes, Département de Loire Atlantique. Opérations des 23 et 24 novembre 2012 faisant état de plusieurs blessés graves par éclats de grenades et flash-ball. Projet de barrage de Sivens, Département du Tarn-et-Garonne. Manifestation du 26 octobre 2014 au cours de laquelle Rémi Fraisse a été tué par une grenade lancée par les forces de l'ordre.

2014 le centre de la ville, entraînant l'intervention de la police anti-émeutes. Même aux États-Unis, fin 2014, les dix jours d'émeutes des populations noires à Ferguson pour protester contre la mort de Michael Brown abattu par un policier blanc, ont rappelé que la légitimité des forces de police est fragile, surtout quand elles interviennent dans un contexte communautariste⁸.

Il n'est pas possible de classer les événements selon la nature des revendications, politiques, sociales ou environnementales parce que l'évolution ou le durcissement des crises peut modifier les objectifs initiaux des manifestants. La contestation prend alors une taille qui recouvre toutes les sources de mécontentements dans une sorte de confusion. En mai-juin 2013, les événements qui se sont déroulés en Turquie sur la place Taksim au centre d'Istanbul montrent qu'une revendication peut être de plusieurs natures en même temps. Au départ, c'était la contestation d'un projet urbain de construction d'un centre commercial à la place d'un parc. Il fallait pour cela abattre les arbres du parc Gezi qui se trouve au nord de la place Taksim. Un petit nombre de manifestants écologistes et des riverains du parc Gezi ont commencé à protester pour la protection de l'environnement de façon pacifique en organisant des sit-in. L'évacuation de ces manifestants a entraîné une augmentation du mouvement de protestation et sa politisation contre le gouvernement de Recep Tayyip Erdoğan qui avait engagé une réislamisation du pays. Cette période est une des mieux documentées sur le plan médiatique parce que les manifestants ont utilisé toutes les ressources possibles en matière de communication allant jusqu'à faire de la publicité dans la presse internationale⁹. Avec des centaines de milliers de manifestants dans presque toutes les villes de la Turquie, ce mouvement parti d'un fait localisé est devenu une grave crise politique qui a même dégradé les relations entre la Turquie et l'Union européenne.

Ce changement de trajectoire politique qui se prolonge en 2017 est la marque des manifestations qui se prolongent dans le temps avec une augmentation des violences. Quand une revendication ponctuelle donne lieu à des débordements de violence, ces débordements sont aussi ponctuels et s'oublient rapidement même s'il y a des

⁸ Ferguson, Missouri. Émeutes du 9 au 19 août 2014.

⁹ « "What's Happening in Turkey?" Manifesto » par Full Page Ad for Turkish Democracy in Action (Murat Aktlhanoglu, Oltac Unsal, and Duygu Atacan) — Indiegogo. Sous licence Copyrighted free use via Wikimedia Commons.

conséquences sur le moment. Pendant les manifestations à Paris en 1986 contre la loi Devaquet, la mort de Malik Oussekinne le 6 décembre 1986 a provoqué la dissolution des voltigeurs de la police, une unité de motocyclistes spécialisées dans la lutte contre les casseurs. La victime n'était pas un manifestant, mais il a été pris dans la confusion et est mort à cause de violences policières reconnues ensuite par la justice qui a condamné les deux policiers concernés. Mais cette affaire ne dénature pas l'image internationale de la France. Au contraire, les événements de mai 1968 sont un changement de la société française qui a entraîné le départ du Général de Gaulle. Les effets à long terme des contestations sont imprévisibles.

Il est dans la nature même des forces de police d'intervenir dans des situations critiques où le dialogue n'a pas permis de réduire les antagonismes. Des légitimités concurrentes se manifestent. De ce fait, l'intensité de ces oppositions joue un rôle de premier plan pour la compréhension de cette étude. En effet, afin de ne pas mettre toutes les situations sur un même plan ce qui serait une erreur, il faut établir une sorte d'échelle qui réserve les opérations de haute intensité aux révolutions arabes avec leurs divers prolongements et qui attribue aux désordres sociaux économiques les opérations de moyenne et basse intensité. Comment préciser cette approche ? En notant que dans le cas des opérations de haute intensité, le pouvoir est contesté dans son essence. Les forces de l'ordre défendent l'intérêt général mais surtout une forme d'organisation du pouvoir. Incontestablement, dans les premiers jours de la révolution en Tunisie, les forces de police défendaient le régime institué autour de la famille Ben Ali depuis vingt-quatre ans. Ainsi, la question de la légitimité du maintien de l'ordre n'est pas détachable du questionnement de la légitimité du pouvoir dans son ensemble. Faisant cause commune avec le pouvoir, les forces de l'ordre lient leur destin au sort des dirigeants en place.

Au contraire, dans les opérations de basse et moyenne intensité, il n'y a pas de contestation globale de la légitimité du pouvoir en place. La légitimité des opérations de maintien de l'ordre portera alors soit sur les moyens employés ce qui relève de la faible intensité, soit sur la pertinence de l'intervention ce qui peut atteindre jusqu'à une intensité moyenne quand elle provoque une crise politique. Mais dans tous ces cas, le pouvoir issu des formes constitutionnelles n'est pas remis en cause. Personne ne pense que le gouvernement français a outrepassé ses droits quand il déploie des forces de l'ordre autour d'un chantier. Cependant, lors des élections, chacun

incorporera ce qu'il pense de cette affaire dans son choix politique. L'essentiel de la légitimité politique se concentre dans les élections. Ainsi, sans pouvoir préciser exactement un barème qui permettrait de mesurer avec exactitude les remous dans un pays donné, cette méthode permet de classer les problèmes de légitimité assez facilement. Il existe d'un côté des opérations de maintien de l'ordre dont l'enjeu est la structure même de l'État tandis que de l'autre côté, les opérations de maintien de l'ordre se situent dans le cadre de l'État qui n'est pas remis en cause.

Il faut préciser les limites à donner à la notion de problèmes récents de légitimité. Il faut s'en tenir aux dix dernières années, aux environs de l'année 2007 jusqu'à nos jours, parce qu'elles recouvrent à la fois une crise économique et sociale d'une taille incomparable, affectant les populations des pays développés comme des pays en développement, ce qui permet de saisir aussi le traitement des mouvements migratoires en Europe. En effet, le déplacement des populations peut exporter les problèmes dans des pays étrangers. Les Émirats arabes unis sont intéressés par ce point parce que les sept émirats de la fédération comptaient en 2010 8 264 070 millions d'habitants, dont 7 316 073 étrangers. Les Émiriens, population originaire du pays représentaient seulement 11,5 % de la population totale. Il n'y a que dans les pays du Golfe, Qatar, Koweït et EAU que l'on retrouve une telle disproportion entre les nationaux et les étrangers. La moitié des 7 millions d'étrangers viennent du sous-continent indien voisin : Inde, Pakistan et Maldives. Les Indiens sont estimés à 2 millions environ et constituent la plus grande communauté étrangère dans le pays. L'autre moitié se répartit entre les pays d'Asie du Sud Est et les pays africains, notamment la Corne de l'Afrique. L'intégration de ces étrangers est facilitée par le développement économique des Émirats mais le maintien de l'ordre dans une population qui n'est pas dans son pays est une question sensible. Les étrangers doivent respecter les lois du pays d'accueil. Pourtant il y a déjà eu des problèmes. En 2005, l'ambassade du Bangladesh au Koweït est prise d'assaut par 800 travailleurs immigrés bengalis qui manifesteront encore en 2008. 600 travailleurs temporaires indiens font grève au Qatar en 2005. En février 2008, à Bahreïn il y a une grève de travailleurs temporaires indiens pour augmenter les salaires¹⁰. Il n'y a pas de risque de déstabilisation parce que ces populations ne sont pas destinées à s'intégrer dans

¹⁰ PIOLET Vincent, *Les émirats et royaumes arabes : les travailleurs migrants au pays des free zones*, Revue Hérodote, n° 133, 2009, page 144.

ces pays. La question n'est pas l'intégration ce qui poserait le problème dans le long terme mais de nombre, de renouvellement et de contrôle. En Europe au contraire, les migrations relèvent de l'intégration et donc de la capacité des populations qui viennent de la déstabilisation profonde d'une partie du monde arabe et de l'Afrique à s'incorporer aux populations européennes. Cette question pose aussi des problèmes de maintien de l'ordre parce que ces populations sont habituées à vivre dans des pays violents où il n'y a pas de droit et où les conditions de vie sont difficiles. C'est aussi un problème de terrorisme : les frères Kouachi auteurs de l'attaque du 7 janvier 2015 étaient nés en France. L'auteur de l'attaque à Copenhague le février était né au Danemark. La lutte contre les attentats fait partie du maintien de l'ordre et prend une nouvelle dimension depuis quelques années. Le maintien de l'ordre couvre des situations très éloignées ce qui montre qu'une revendication par un groupe peut déraiper et devenir une menace sérieuse pour les États.

Savoir ce qui relève ou non du maintien de l'ordre pose un problème de délimitation. Pour simplifier, les opérations de maintien de l'ordre que relève de la police se distinguent des opérations mettant en œuvre les moyens militaires qui relèvent de la défense. Dans les révolutions arabes comme en Ukraine, la frontière entre l'intervention de la police pour disperser les manifestants et celle de l'armée pour assurer la défense des autorités en place est très floue. Les manifestations au début de ces crises relèvent de la police qui est rapidement dépassée et le gouvernement déploie les forces antiémeutes puis l'armée. Le maintien de l'ordre se change alors en conflit intérieur avec la contestation du pouvoir en place, voire en véritable conflit armé interne avec des éléments d'internationalisation comme en Syrie ou en Ukraine. Mais ce passage d'un état à l'autre peut être si rapide que dès le début ce sont les forces armées qui sont dans la rue avec les forces de police. Autrement dit, les faits ne suivent pas d'étapes prédéterminées. La violence peut être modérée, de courte durée ou prendre une ampleur qui atteint le conflit intérieur, voire plus grave avec une vraie guerre civile et des risques d'internationalisation. Le problème est de savoir si les autorités qui décident du maintien de l'ordre sont légitimes : « Le maintien de l'ordre est la quintessence de la fonction gouvernementale. Non seulement la légitimité du pouvoir est pour une large part dépendante de sa capacité à maintenir l'ordre, mais l'ordre constitue le critère permettant de dire si un pouvoir politique existe ou non.

Conceptuellement et fonctionnellement, pouvoir politique et ordre sont liés »¹¹. La légitimité du maintien de l'ordre dépend largement du cadre constitutionnel dans lequel il est exercé. Le cadre politique du maintien de l'ordre (1), le cadre normatif du maintien de l'ordre (2) et le cadre opérationnel du maintien de l'ordre (3) sont les critères les plus performants pour savoir si un gouvernement abuse de son pouvoir pour se maintenir ou si au contraire son action est légitime.

1/ Le cadre politique du maintien de l'ordre

La restauration de l'ordre est « l'ensemble des actions ayant pour objet de contenir, contrôler et maîtriser les débordements des réunions, rassemblements, cortèges, attroupements de personnes, ainsi que les manifestations hostiles d'individus isolés »¹². « Le maintien de l'ordre public à l'intérieur du territoire national est une prérogative constitutionnelle attribuée continûment aux organes exécutifs qui l'assurent par le moyen d'une force publique armée »¹³. C'est le cas partout dans le monde. L'appartenance d'un pays à une organisation de coopération ne change rien à cette compétence souveraine. Au niveau européen, le rapprochement des législations surtout en matière d'immigration ne retire rien aux compétences des exécutifs des pays membres puisque l'article 100 C-5 dispose que « le présent article ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure »¹⁴.

L'intervention des forces de police en cas de troubles, de manifestations, d'émeutes, ou de rassemblements mettant en danger la vie des personnes et la sécurité des biens est vitale pour l'État qui sera jugé sur sa capacité à protéger les personnes et les biens. L'article 14 de la constitution des Émirats arabes unis dit que la sécurité est un des piliers sur lesquels la communauté est fondée¹⁵. Ce n'est pas de l'État dont il est question, mais de la communauté au sens d'une communauté humaine vivant dans les sept émirats. Il s'agit de la sécurité des personnes et non pas de la sécurité de la

¹¹ Bayley David, *The Police and political development in Europe*, cité par Anne Mandeville, op. cit. page 46.

¹² *Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle (giato)*. R41. Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, Document cadre DC-004_GIATO(2013) n° 212 /DEF/CICDE/NP, 16 décembre 2013, Amendée le 1er juin 2015.

¹³ CARROT Georges, *Histoire du maintien de l'ordre en France (1789-1968)*, presses de l'IEP de Toulouse, 1984, tome 2, page 847.

¹⁴ Traité sur l'union européenne (92/c 191/01) – rapprochement des législations.

¹⁵ Article 14 : « *Equality, social justice, and providing safety, security, and equal opportunities to all the citizens are pillars on which the community is grounded* ».

fédération des Émirats arabes unis qui relève de l'article 10 et vise les agressions extérieures¹⁶. Le maintien de l'ordre se déroule à l'intérieur des frontières. Bien sûr, il n'y a pas de sécurité des personnes et des propriétés quand l'existence de l'État est menacée. Mais en temps de paix, sans intervention de forces extérieures, c'est la paix publique qui doit être conservée et elle dépend du pouvoir politique en place. Le maintien de l'ordre constitue l'un des éléments fondamentaux d'un système politique. La façon dont un pays protège l'ordre public contre les débordements de foules qui commettent des actes répréhensibles comme la destruction des biens sur leur passage ou des agressions contre la police ou d'autres personnes, est révélatrice de l'organisation politique : « Les forces militaires et la police doivent être placées sous le contrôle de l'autorité civile, devant laquelle elles sont responsables »¹⁷. De ce fait, la légitimité du maintien de l'ordre ne peut pas être détachée de la légitimité du pouvoir en place. Les origines de cette légitimité peuvent se perdre dans la nuit des temps dans les pays où le pouvoir politique se confond avec des dynasties régnantes comme aux Émirats arabes unis ou d'autres monarchies du Golfe. Dans ces pays, la stabilité politique n'est pas seulement le bénéfice d'un niveau de vie élevé grâce au pétrole et au gaz. Bien avant l'industrie gazière il y avait une stabilité des structures sociales dans la péninsule arabique qui a toujours fait l'objet des convoitises de puissances extérieures comme il y a longtemps le Portugal dans la mer d'Oman ou les Britanniques plus récemment. Mais il est certain que les pays du Golfe ne connaissent pas d'agitation permanente, les troubles à Bahreïn ayant rapidement pris fin. C'est un fait que les pays ayant opté pour un régime représentatif républicain comme l'Égypte, la Syrie, l'Iraq, la Turquie, la Libye, la Tunisie et l'Algérie concentrent dans la région tous les troubles parce que les disputes pour le contrôle du pouvoir sont incessantes. La même observation peut être faite pour les pays d'Afrique qui ont hérité de la colonisation des régimes représentatifs confisqués par des dirigeants qui se maintiennent au pouvoir. Les opérations de maintien de l'ordre dans ces circonstances posent des problèmes de légitimité. La légitimité d'un régime est douteuse quand un dirigeant modifie la constitution pour prolonger son mandat (a). Mais dans le cadre des

¹⁶ Article 10 : « *The objectives of the UAE are as follows: - Maintain the UAE's independence and sovereignty. - Safeguard the UAE's security and stability. - Repel any aggression against the UAE's existence or the existence of its member states* ».

¹⁷ Point 5-6. Document de la réunion de Copenhague de la conférence sur la dimension humaine de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, Copenhague, 29 juin 1990.

élections, la légitimité est douteuse quand les résultats montrent qu'il n'y a pas d'opposition (b).

a) Les changements constitutionnels favorables au pouvoir en place.

Les autorités légales sont légitimes à la condition que les constitutions ne soient pas modifiées sans arrêt pour maintenir toujours les mêmes au pouvoir. Dans ce cas, si le gouvernement est formellement légal, il devient illégitime par l'amendement des constitutions ou par le trucage des élections. Le référendum constitutionnel qui s'est déroulé en Syrie le 26 février 2012 en Syrie répondait très partiellement aux demandes des opposants à Bachar Al-Assad. Il permettait cependant la tenue des premières élections présidentielles dans des conditions très restrictives puisque l'opposition était persécutée. Ce référendum tenu en pleine guerre civile a recueilli un large accord avec 89,4 % de oui et une participation de 57,4 % des électeurs dans les zones où le référendum a pu se tenir bien entendu. En autorisant le pluralisme politique, il y avait sur le papier une avancée, même si le pouvoir n'entendait pas lâcher prise. D'ailleurs, les élections présidentielles à un seul tour le 4 juin 2014 se sont tenues dans un pays en guerre. Le président sortant M. Bachar Al Assad a obtenu au premier tour 88,7 % des voix avec 73,42 % de participation, sachant que les élections n'ont pu se tenir sur la totalité du territoire¹⁸.

L'Afrique a le record des modifications constitutionnelles et il semblerait qu'environ 25 % des élections en Afrique de l'Ouest entraînent des violences¹⁹. En Tunisie, la constitution a été modifiée en 2002 pour que le Président Ben Ali puisse se représenter à l'élection présidentielle de 2004 qu'il a remportée pour un quatrième mandat. C'est au cours de son 5^e mandat qu'il sera lui-même destitué par la rue. Il était président depuis 1987, car il avait destitué M. Habib Bourguiba qui avait 84 ans et qui s'était fait reconnaître président à vie par la constitution en 1974 alors qu'il était au pouvoir depuis le 25 juillet 1957. La Tunisie a connu deux présidents en 54 ans et deux réformes

¹⁸ Il était opposé à MM. Hassan Al-Nouri qui a reçu 4,3% des voix et Maher Al-Ajjar qui a obtenu 3,2% des voix.

¹⁹ International Peace Institute, Vienna, *Elections and Stability in West Africa: the Way Forward*, May 2012, meeting Notes, 10 pages.

constitutionnelles pour prolonger leurs mandats. Comme en Tunisie, la constitution du Tchad a été modifiée le 26 mai 2004 pour lever la limitation des mandats présidentiels à deux ce qui a permis à M. Idriss Deby de se maintenir au pouvoir jusqu'à maintenant. En Guinée – Conakry, le président Lansana Conté qui avait succédé à Sékou Touré a fait modifier la constitution de son pays en novembre 2001 pour lui permettre de se représenter pour un troisième mandat. Cette réforme obtenue à la majorité de 98,4 % lui a permis d'être réélu en décembre 2003 avec 95,63 % des voix, ces scores disant tout de la régularité de ces procédures et nuisant à la légitimité de ce régime. Il est mort le 23 décembre 2008 sans achever son mandat. Au Burkina Faso, Blaise Compaoré au pouvoir depuis 1987, a pu se faire réélire en octobre 2005 avec 80,35 % des votes et en 2010 avec 85,15 % des voix grâce à une décision du Conseil constitutionnel lui rendant inapplicable un amendement de la constitution limitant à deux le nombre de mandats et raccourcissant leur durée de 7 à 5 ans. Il vient d'être chassé le 30 octobre 2014 parce qu'il voulait modifier la constitution afin de pouvoir se représenter en 2015. Il a été remplacé par le chef d'état-major des armées ce qui souvent est la solution pour le retour au calme. Un gouvernement de transition a été installé sous la présidence transitoire de M. Kafando. Mais le 17 septembre 2015, le général Diendéré proche de Blaise Compaoré a fait un putsch qui s'est achevé le 23 parce que l'armée régulière n'a pas suivi les forces de la garde présidentielle. La presse fait état de 24 morts et de 625 blessés pour ces 5 jours de troubles²⁰. Au Togo, la constitution a été modifiée en décembre 2002 pour permettre au président Eyadema de se faire réélire pour un troisième mandat de cinq ans. Encore une fois, le nombre de mandats limité à deux a été contourné. Réélu le 1^{er} juin 2003 avec 57,78 % des voix, score relativement faible, il meurt le 5 février 2005. Même situation en Ouganda en juillet 2005 où la constitution est modifiée pour lever la limite des mandats ce qui permet à M. Museveni YOWERI au pouvoir depuis le 26 janvier 1986 de se représenter en 2006 et d'être réélu avec 60 % des voix puis de se représenter en 2011 avec 68 % des voix. Il faudrait encore citer la Mauritanie du président Ould Taya en 1991, mais chassé en 2005 et le Cameroun où la constitution a été révisée en 2007 pour permettre à M. Paul Biya de se représenter et d'être réélu en octobre 2011. De tous les cas qui précèdent, il faut remarquer que ces présidents sont arrivés au pouvoir à la suite d'un

²⁰ Selon les informations du journal *Le Monde*. Lien internet : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2014/11/26/le-bilan-des-emeutes-au-burkina-faso_4529557_3212.html

coup d'État, c'est-à-dire par l'emploi de la force. Ils modifient les constitutions en leur faveur au mépris de l'opposition politique qui est souvent emprisonnée. Les résultats électoraux prouvent que les élections sont douteuses et que les votes sont orientés.

b) Les résultats électoraux indiquant une absence d'opposition

L'élection est un élément de la légitimité d'un pouvoir mais l'élection ne suffit pas à faire la légitimité d'un pouvoir. Les Nations-Unies considèrent « that democracy is a universal value based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives »²¹. Les Nations-Unies ont un service d'assistance électorale qui fonctionne à la demande des États membres puisqu'il n'y a pas d'ingérence²². La demande d'assistance provient d'une autorité de l'État habilité mais pas des partis politiques, de la société civile ou d'autres entités²³. La surveillance peut aussi se faire sur la base d'un mandat dans le cadre du Conseil de sécurité. Les résultats électoraux sont aussi surveillés en Europe dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Cette surveillance est fondée sur le document de Copenhague qui dans son paragraphe 6 indique que « la volonté du peuple, exprimée librement et équitablement dans le cadre d'élections périodiques et honnêtes, est le fondement de l'autorité et de la légitimité de tout gouvernement »²⁴. Il existe un manuel d'observation des élections de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)²⁵. Comme dans le système des Nations- Unies, l'OSCE dit qu'il « est particulièrement important que la période électorale se déroule sans violence ou intimidation »²⁶. Autrement dit il faut observer les conditions et les résultats des élections pour savoir si le pouvoir est confisqué.

²¹ United Nations General Assembly A/RES/66/163, 10 April 2012, Sixty-sixth session. *Strengthening the role of the United Nations in enhancing periodic and genuine elections and the promotion of democratization*.

²²United Nations, Department of politic affairs, Electoral assistance. Lien internet : <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections/>

²³ United Nations General Assembly, a/49/675, 17november 1994, forty-ninth session, *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*, report of the secretary-general.

²⁴ Document de la réunion de Copenhague de la conférence sur la dimension humaine de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, Copenhague, 29 juin 1990.

²⁵ OSCE, Manuel d'observation des élections de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, 2005, 93 pages.

²⁶ OSCE, Manuel d'observation des élections de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, 2005, page 51.

Le niveau du score obtenu par le président aux élections pendant ou après les contestations est un indicateur des pressions qui s'exercent sur les électeurs, les forces de l'ordre pouvant être mises au service de la victoire d'un candidat. Dans ces conditions les forces de l'ordre sont instrumentalisées par le pouvoir civil ou bien comme en Égypte, le pouvoir civil dépend depuis longtemps des forces armées. En Égypte, les choses sont compliquées parce que la révolution qui a conduit au départ du président Hosni Moubarak a été suivie d'une première élection portant M. Mohamed Morsi à la présidence le 24 juin 2012²⁷. Il avait recueilli 51,73 % des voix avec un taux de participation 51,85 %. Cependant, le coup d'État du 13 juillet 2013 a conduit à l'organisation d'une autre élection présidentielle remportée au premier tour par le maréchal Abdel Fattah al-Sissi avec 96,91 % des voix avec un taux de participation de 47,5 %²⁸. L'analyse de ces résultats montre que l'élection du Président Al-Sissi n'est pas de même nature que celle de son prédécesseur M. Morsi qui ne disposait pas des forces armées pour soutenir sa candidature. En Tunisie, le Président Nidaa Tounès a été élu le 21 décembre 2014 avec 55,68 % des voix et un taux de participation de 60,1 % score qui indique une stabilisation de la situation sécuritaire²⁹. C'est aussi le seul pays ayant réussi une transition démocratique après la fin du régime de M. Ben Ali. En Libye, qui n'a plus de chef d'État depuis la disparition du colonel Kadhafi mais un Premier ministre par intérim et qui ne contrôle plus la Cyrénaïque qui a proclamé son indépendance en 2011, les élections pour le congrès général national montraient une participation de 61,58 % et les élections législatives du 25 juin 2014 une participation de 41,7 %. Cette diminution s'explique par les nombreuses violences ce qui indique que ces élections n'ont pas de valeur indicative quant à la pacification du pays qui est dans l'anarchie avec actuellement deux gouvernements en même temps, un à Tripoli et l'autre à Tobrouk.

En Côte d'Ivoire, il y a eu deux présidents en même temps. La situation politique et militaire est confuse depuis une tentative de coup d'État en 2002 par les « forces nouvelles » de Guillaume Soro. Un accord de paix conclu à Ouagadougou le 4 mars 2007 a fait que M. Soro est devenu le Premier ministre de son ancien adversaire, M. Laurent Gbagbo. L'accord avait été conclu grâce au président Blaise Compaoré qui a lui-même dû partir le 31 octobre 2014. Les élections en Côte d'Ivoire en octobre et

²⁷ Il était opposé au 2^o tour à M. Ahmed Chafik qui a reçu 48,27%

²⁸ Il était opposé au 2^o tour à M. Hamdine Sabahi qui a reçu 3,09 % des voix.

²⁹ Il était opposé au 2^o tour à M. Moncef Marzouki qui a reçu 44,32% des voix.

novembre 2010 opposent Laurent Gbagbo à Alassane Ouattara qui arrive en tête du premier tour avec 38,04 % pour Gbagbo et 32,07 % pour Ouattara. Au second tour, Alassane Ouattara est proclamé vainqueur par la commission électorale indépendante le 2 décembre 2010 avec 54,10 % des voix. Mais le Conseil constitutionnel invalide les résultats dans les régions du nord et annonce la victoire de Laurent Gbagbo avec 51,45 %. Ils ont prêté serment tous les deux le 4 décembre 2010, plongeant le pays dans une crise politique sans précédent puisqu'il y avait deux représentants légaux. La question qui se pose est de savoir lequel dispose de la police pour assurer l'ordre public. Le gouvernement de M. Ouattara était réfugié à l'hôtel du Golf défendu par les soldats français et assiégé par les soldats de Gbagbo. Après quatre mois de guerre civile, Gbagbo a été arrêté le 11 avril 2011 par les partisans de M. Ouattara et depuis il est détenu et jugé par la Cour pénale internationale de La Haye³⁰. Laurent Gbagbo est poursuivi pour crimes contre l'humanité, comme sa femme Simone Gbagbo. M. Charles Blé Goudé est poursuivi pour crimes contre l'humanité dans le contexte des violences postélectorales survenues sur le territoire de la Côte d'Ivoire entre le 16 décembre 2010 et le 12 avril 2011. Il est détenu par la Cour depuis mars 2014. La situation en Côte d'Ivoire est un cas exceptionnel de conflit de légalité. La population n'est plus en mesure de savoir pour qui interviennent les forces de l'ordre et sont victimes du conflit politique.

En Ukraine, les élections présidentielles se sont déroulées le 25 mai 2014. Le Président Petro Porochenko a obtenu dès le premier tour 54,7 % des voix avec une participation de 59,86 %. Mais dans ce cas également, les élections n'ont pas concerné tout le territoire puisque le Donbass russophone avait proclamé son indépendance. Dans des pays autoritaires comme en Azerbaïdjan, M. Ilham Aliyev est en fonction depuis le 31 octobre 2003. Il a été élu avec 76,84 % des voix après avoir succédé à son père M. Heydar Aliyev qui était président depuis le 24 juin 1993. Il y a aussi des difficultés au Kazakhstan où le président Noursoultan Nazarbaïev est en fonction depuis le 24 avril 1990. Il a recueilli en 2005, 91,15 % des voix et a fait modifier la constitution en mai 2007 pour s'autoriser à se présenter autant de fois qu'il souhaite alors que les autres candidats ne peuvent se faire réélire que deux fois. On retrouve

³⁰ La Confirmation de déclaration de reconnaissance de la compétence de la Cour date du 14 décembre 2010, dix jours après la double prestation de serment d'Abidjan. Elle a été signée par M. Ouattara qui ne contrôlait pas la capitale. La reconnaissance de la compétence portait sur les crimes commis depuis 2004 en Côte d'Ivoire.

la levée de la limitation du nombre de mandats en Algérie où la révision constitutionnelle date de novembre 2008. La réélection de M. Abdelaziz Bouteflika en 2014 avec 81,53 % des voix alors qu'il est président depuis le 27 avril 1999, montre que la question ne se borne pas au multipartisme, celui-ci étant reconnu dans ce pays, mais à un ensemble de facteurs. L'état de santé de M. Abdelaziz Bouteflika ne lui a quasiment pas permis de participer à la campagne de 2014 alors qu'il a été massivement réélu.

Les mutations juridiques qui précèdent les élections doivent être examinées au fond afin de savoir si les choses rentrent dans l'ordre ou pas. C'est tout le problème puisque les contestations de l'opposition portent sur la légitimité du pouvoir et toutes les réformes sont suspectées de renforcer en fait le régime en place. Le seul moyen concret de vérifier s'il y a une amélioration de la légitimité du pouvoir c'est d'examiner s'il y a une diminution significative des actes de violence ou au contraire si le nouveau pouvoir, qui peut être le même que l'ancien, doit faire face à une relance des émeutes. Sur cette base, il semble que la situation en Tunisie et en Égypte relève d'une question purement interne et entraîne des opérations de maintien de l'ordre. Les autres situations en Syrie, en Libye, en Ukraine montrent de fortes implications de pays étrangers (respectivement Turquie, Iraq et communauté internationale pour la Syrie ; tous les pays limitrophes pour la Libye ; la Russie pour l'Ukraine), pour qu'il soit seulement question de maintien de l'ordre et d'opérations de police. Ces situations relèvent du droit des conflits armés et ne sont maintenues imparfaitement dans le cadre interne que pour éviter la reconnaissance d'un état de belligérance. Dans ces trois cas se pose la question de l'intégrité territoriale. Il serait alors possible de considérer que lorsque l'intégrité territoriale est mise en cause, il ne s'agit plus de maintien de l'ordre. Ce critère conduit alors à évacuer la Syrie, la Libye et l'Ukraine du champ de cette thèse sauf pour les phases qui relevaient du maintien de l'ordre avant de s'aggraver.

2/ Le cadre normatif du maintien de l'ordre

Le droit international public repose sur les relations entre États. Mais, à part dans le cas particulier d'Israël où ce qui est contesté c'est l'existence même de l'État d'Israël, les contestations portent sur la légitimité des gouvernements ce qui relève des affaires intérieures. L'article 12 de la convention de Montevideo du 26 décembre 1933 définit

l'État comme sujet de droit international qui doit posséder une population permanente, un territoire, un gouvernement et la capacité d'entrer en relation avec d'autres États³¹. Aux Nations-Unies le seul critère d'admission c'est que l'État soit pacifique et accepte les obligations de la charte³². Cela n'a pas de rapport avec le régime en place qui appartient au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes avec le libre choix du régime politique et la non-intervention dans les affaires intérieures posées par l'article 2§ 7 de la charte.

Le droit international est fondé sur la reconnaissance d'État et non pas sur la reconnaissance de gouvernement³³. Mais les relations internationales sont établies sur la base des affinités entre gouvernements ce qui revient à considérer la légitimité des gouvernements : « même si la France ne procède pas formellement à la reconnaissance de gouvernement, elle demeure libre, en tant qu'État souverain, et conformément aux principes démocratiques auxquels elle est attachée, de déterminer la nature et la portée des relations qu'elle souhaite entretenir avec un État »³⁴. C'est sur cette base informelle que le gouvernement français a critiqué la démarche personnelle de quatre parlementaires de rendre visite au Président Bachar Al Assad en février 2015 en Syrie³⁵. En Europe, l'article 9 de l'accord de Cotonou qui a remplacé la convention de Lomé (article 166 bis) fait des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit un élément essentiel de la coopération entre l'Europe et les pays Afrique Caraïbes et Pacifique (ACP) : « Les principes démocratiques sont des principes universellement reconnus sur lesquels se fonde l'organisation de l'État pour assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions qui se reflète dans son système constitutionnel, législatif et réglementaire, et

³¹ Montevideo convention on the rights and duties of states, *International Conference of American States, Montevideo, Uruguay, December 26, 1933. Entered into force on December 26, 1934.*

³² Article 4-1 : « *Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres États pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire* ».

³³ La doctrine Tobar a été énoncée en 1907 en Uruguay par le ministre Carlos Tobar qui a été prix Nobel de la Paix en 1909. Cette doctrine voulait qu'un gouvernement issu d'un coup d'État soit confirmé par des élections libres avant d'être reconnu internationalement. Elle était limitée dans son application aux pays de l'Amérique centrale qui étaient instables. En 1930, la doctrine Estrada du ministre mexicain des affaires étrangères indiquait que le Mexique ne porterait pas d'appréciation sur un gouvernement issu d'un coup d'État parce que ce serait une ingérence dans les affaires intérieures.

³⁴ Sénat, 11^e législature, question écrite n° 18462 de M. Gilbert Chabroux (Rhône - SOC) publiée dans le JO Sénat du 19/08/1999, page 2711 : *Organisation de l'unité africaine : non-reconnaissance d'un régime issu d'un coup d'État*. Réponse du ministère des Affaires étrangères publiée dans le JO Sénat du 30/09/1999 - page 3214.

³⁵ Les quatre parlementaires concernés étaient Jacques Myard, Gérard Bapt, Jean-Pierre Vial, et François Zocchetto.

l'existence de mécanismes de participation »³⁶. Cela revient à juger la légitimité d'un gouvernement. L'Union africaine s'était engagée dans la non-reconnaissance de gouvernement issu d'un coup d'État par la déclaration d'Alger de 1999³⁷. Le 17 mars 2009, dix ans après la déclaration, à Madagascar, Andry Rajoelina a destitué Marc Ravalomanana et s'est proclamé président de la Haute Autorité de la transition de la République de Madagascar en suspendant le Parlement. L'Union africaine a refusé de reconnaître ce gouvernement et a suspendu Madagascar. Mais dès 2011, Andry Rajoelina parlait devant l'Assemblée générale des Nations-Unies. Il ne s'est pas présenté aux élections présidentielles de janvier 2014. M. Hery Rajaonarimampianina a été élu avec 53,49 % des voix. La légitimité d'un gouvernement est difficile à évaluer de l'extérieur et beaucoup de gouvernements qui sont issus d'un coup d'État ont fini avec le temps par se normaliser et devenir des pouvoirs légaux et légitimes. C'est pour cela qu'en matière de maintien de l'ordre qui dépend des affaires intérieures, le droit international a une applicabilité très limitée (a). Mais il existe pourtant des dispositions non contraignantes qui sont applicables au maintien de l'ordre (b).

a) L'applicabilité limitée du droit international au maintien de l'ordre

Selon les deux principales sources internationales qui sont pertinentes, la charte des Nations Unies et les conventions de Genève, c'est l'intensité des troubles qui est déterminante. Concernant la Charte des Nations Unies à l'article 2 § 7, « aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII ». Les opérations de maintien de l'ordre se situent dans le cadre des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État. L'article 2 § 7 se rapproche de l'article 39 qui dispose que « le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou

³⁶ Accord de Cotonou, Bénin, 23 juin 2000. Lorsqu'il y a atteinte à l'un de ces points, des consultations sont engagées sur la base de l'article 96 pouvant aller jusqu'à une suspension de l'accord.

³⁷ Alger, 14 July 1999, Assembly of Heads of State and Government, Declarations and decisions adopted by the thirty-fifth assembly of heads of state and government. Lien internet :

<http://www.au.int/fr/content/algiers-12-14-july-1999-assembly-heads-state-and-government-thirty-fifth-ordinary-session-0a>.

Il s'agissait à l'époque de l'Organisation de l'Unité Africaine devenue en 2002 l'Union Africaine.

décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ». Les qualifications juridiques de menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'agression ne sont pas compatibles avec les opérations de maintien de l'ordre mais avec des opérations de maintien de la paix. Le problème se pose en termes de légalité internationale et non en termes de légitimité. On peut alors postuler que l'intervention du Conseil de sécurité des Nations Unies équivaut à une internationalisation des situations qui les sortent du champ du maintien de l'ordre pour les faire entrer dans le champ du maintien de la paix. C'est le cas en Syrie et en Ukraine.

Au niveau international, le droit humanitaire dit aussi droit de Genève fait une différence très nette entre ce qui relève des conflits armés et toutes les situations non dénommées qui se situent en dessous de ce stade³⁸. Les conventions internationales proposent aux États un traitement des victimes civiles ou militaires de ces situations. Les conditions d'application de ces conventions reposent sur l'intensité et l'internationalisation des affrontements. Or, par définition, les troubles et les tensions intérieures ne sont pas couverts par les textes internationaux puisqu'il n'y a pas d'intervention étrangère et même il n'y a pas de conflit. Le maintien de l'ordre se caractérise par son côté purement interne ce qui se traduit par son exclusion des conventions de Genève. L'article premier alinéa 2 du protocole additionnel II de Genève sur la protection des victimes en cas de troubles ou tensions intérieures qui développe l'article 3 commun aux 4 conventions de 1949 dispose que « le présent Protocole ne s'applique pas aux situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, qui ne sont pas considérés comme des conflits armés »³⁹. Les manifestations même quand elles débordent et sont suivies de dégâts ou de blessés ne sont pas concernées par le droit international. Le prolongement de cette exclusion se retrouve dans les efforts des États pour juger ceux qui sont soupçonnés d'avoir commis des crimes contre l'humanité, des génocides et des crimes de guerre⁴⁰. Dans

³⁸ Le droit humanitaire comporte deux branches. Le Jus ad bello est le droit de la protection des victimes des conflits tandis que le Jus in bellum est le droit de recourir à la force armée.

³⁹ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, article premier alinéa 2.

⁴⁰ Statut de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998 amendé par les procès-verbaux en date des 10 novembre 1998, 12 juillet 1999, 30 novembre 1999, 8 mai 2000, 17 janvier 2001 et 16 janvier 2002. Lien internet : <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/ADD16852-AEE9-4757-ABE7-9CDC7CF02886/283948/RomeStatuteFra1.pdf>

le statut de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998 il est précisé que rien dans la définition des crimes « n'affecte la responsabilité d'un gouvernement de maintenir ou rétablir l'ordre public dans l'État ou de défendre l'unité et l'intégrité territoriale de l'État par tous les moyens légitimes »⁴¹. Il est également précisé que ces définitions « ne s'applique donc pas aux situations de troubles et tensions internes telles que les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence ou les actes de nature similaire »⁴².

Mais toute situation de tension doit s'apprécier de deux manières. La première consiste à traiter les problèmes du jour en apportant la réponse adaptée. La seconde consiste à saisir l'évolution de ces problèmes qui peuvent atteindre le point où le protocole II est applicable, c'est-à-dire quand les troubles sont devenus un conflit armé « qui se déroulent sur le territoire d'une Haute Partie contractante entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le présent Protocole »⁴³.

Le destin de la plupart des troubles intérieurs n'est pas de se transformer en conflit armé. Mais quand une opposition politique devient une guerre civile qui s'internationalise, la question ne relève plus du maintien de l'ordre. En France, dans l'affaire du général Aussaresses et de la torture durant la guerre d'Algérie, qui avait été portée devant la Cour de cassation française après la condamnation pour apologie de crime de guerre, la question était de savoir s'il pouvait y avoir apologie de crime de guerre en l'absence de guerre. Les requérants maintenaient que « les militaires servant en Algérie ne pouvaient en aucun cas avoir conscience de l'existence d'un "conflit armé" dès lors que la thèse officielle du Gouvernement français était que les militaires participaient à une opération de "pacification" c'est-à-dire de maintien de l'ordre, étant chargés de lutter contre le terrorisme pour protéger les populations civiles ». La Cour de cassation s'est référée au droit international pour établir l'existence de crimes de guerre « la question de savoir si la guerre d'Algérie était un conflit national ou international est également sans intérêt dans la mesure où les

⁴¹ Statut de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998, article 8 § 3.

⁴² Statut de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998, article 8 § 2 – d – f.

⁴³ Ibid. article premier alinéa 1.

conflits armés qui ne présentent pas de caractère international sont également visés par les Conventions de Genève (article 3 commun aux quatre Conventions) »⁴⁴. Mais ce qui est important c'est que la pacification est assimilée dans le recours au maintien de l'ordre. Cela montre que la doctrine officielle de l'État qui qualifie la situation peut s'obstiner à voir une opération interne, quand son envergure est devenue celle d'un vrai conflit⁴⁵. Une loi du 10 décembre 1974 parlait des « opérations effectuées en Afrique du Nord entre le 1er janvier 1952 et le 2 juillet 1962 ». La loi n° 99-882 du 18 octobre 1999 relative à la substitution, à l'expression " aux opérations effectuées en Afrique du Nord", de l'expression " à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc " a requalifié ces événements pour l'histoire. Ces évolutions sur le terrain qui finissent par déborder des cadres internes sont toujours d'actualité. La Syrie est un conflit interne internationalisé et le protocole II de Genève y serait applicable si elle était partie à ce protocole, ce qui n'est pas le cas⁴⁶. Le droit applicable se réduit alors à l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève de 1949 signées par la République arabe de Syrie le 12 août 1948 et ratifiées le 2 novembre 1953⁴⁷.

Mais si les conventions de Genève ne sont pas applicables quand il y a des opérations de maintien de l'ordre qui ne sont pas reliées à une contestation du gouvernement, ce qui est la majorité des cas, il y a quand même des normes de références émises au niveau international.

⁴⁴ Cour de Cassation, Chambre criminelle, n° de pourvoi 03-82832.

⁴⁵ « *Au lendemain de la constitution du G.P.R.A., le gouvernement français attira l'attention des chancelleries étrangères sur le « caractère inamical » d'une éventuelle reconnaissance par elles de ce gouvernement de fait. Les pays étrangers ont été avertis qu'une telle reconnaissance pourrait avoir pour conséquence la révision des relations diplomatiques avec la France* » YAKEMTCHOUK Romain, A propos de quelques cas de reconnaissance d'État et de gouvernement en Afrique, *Revue Belge de Droit International*, 1970-2, page 508.

⁴⁶ Ibid. protocole entré en vigueur le 7 décembre 1978. 186 États parties et 3 États signataires au 31 décembre 2014. Les Émirats arabes unis ont adhéré et ratifié le protocole II le 9 mars 1983 avec une réserve.

⁴⁷ Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949. Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, 12 août 1949. Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949. Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949. Les Émirats arabes unis ont adhéré et ratifié ces quatre conventions le 10 mai 1972.

b) Les règles internationales non contraignantes applicables au maintien de l'ordre

Le maintien de l'ordre conduit la police à employer la force contre les contestataires quand les manifestations et les émeutes mettent en danger la vie des personnes. Pour employer la force légitimement, les gouvernements peuvent se référer à deux sources internationales provenant des Nations-Unies ce qui leur donne une portée mondiale⁴⁸ : le code de conduite pour les responsables de l'application des lois (CCLEO – annexe I) est une résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 (résolution 34/169). Elle n'a pas de force contraignante. Les principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (BPUFF – annexe II) adoptées lors du 8^e congrès sur la prévention du crime et le traitement des criminels tenu à La Havane en août-septembre 1990 est une simple déclaration finale et n'a pas non plus de force contraignante. Le manque de force contraignante ne veut pas dire que ces documents sont inutiles. Le Comité international de la croix rouge recommande aux autorités chargées du maintien de l'ordre de « se familiariser, notamment, avec le CCLEO de 1979 ainsi que les BPUFF de 1990. Comme ces deux documents ne fixent pas d'obligations juridiquement contraignantes, ils font partie de ce que l'on appelle communément le «droit indicatif» ou «non impératif» (soft law). Ils donnent cependant des orientations utiles sur des questions précises qui concernent l'application des lois et le maintien de l'ordre public »⁴⁹. Les États peuvent reprendre ces documents dans leur droit interne. Ces documents ne sont jamais retenus dans les décisions de la Cour pénale internationale parce qu'elles sont applicables à des situations beaucoup moins graves que les crimes de guerre, les génocides ou les crimes contre l'humanité. Mais ils sont utilisés par des juridictions internationales comme la Cour européenne des droits de l'homme comme dans l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, Giuliani et Gaggio c. Italie du 16 février 2011, qui concernait la mort d'un manifestant par tir d'arme à feu au moment des émeutes de Gênes en 2001.

Au niveau du Conseil de l'Europe, l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que « la mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument

⁴⁸ Comité international de la Croix Rouge, *Violence et usage de la force*, Genève, 2013, page 70.

⁴⁹ Comité international de la Croix Rouge, *Violence et usage de la force*, Genève, 2013, page 15.

nécessaire (.) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection ». Mais dans le cas où il y aurait des victimes à cause de violence policières inutiles, alors dans le système européen, les États doivent payer des réparations à ces victimes. Dans une affaire jugée en 2012 mais dont les faits remontent au 6 janvier 2002, un réserviste de la police ivre avait tiré dans un bar sur un simple consommateur qui avait survécu par chance. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'ex-République yougoslave de Macédoine était responsable alors que ce policier n'était pas en service parce que « les États doivent assurer un haut niveau de compétence chez les professionnels des forces de l'ordre et veiller à ce qu'ils satisfassent aux critères qui leur sont imposés. Lorsque l'État confie des armes à feu aux membres des forces de l'ordre, il doit non seulement dispenser à ceux-ci la formation technique nécessaire, mais aussi sélectionner avec le plus grand soin les agents autorisés à porter de telles armes »⁵⁰. Dans cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme mentionne la recommandation 2001-10 du Comité des ministres aux États membres du Conseil de L'Europe sur le Code européen d'éthique de la police du 19 septembre 2001 (annexe III). La recommandation n'a pas non plus de force contraignante mais le Conseil de l'Europe « recommande aux gouvernements des États membres de s'inspirer, dans leurs législations et pratiques internes, et dans leurs codes de conduite en matière de police, des principes énoncés dans le Code européen d'éthique de la police... ». Dans l'article 1 de l'annexer à cette recommandation il est dit que dans une société régie par le principe de la prééminence du droit, un des buts de la police consiste à assurer le maintien de la tranquillité publique, le respect de la loi et de l'ordre dans la société⁵¹. Il s'agit du maintien de l'ordre dans la société civile. Au point 37 de cette recommandation, il est affirmé que « la police ne peut recourir à la force qu'en cas de nécessité absolue et uniquement pour atteindre un objectif légitime ». En droit français, sur le plan de la responsabilité personnelle des membres des forces de l'ordre, lorsque les forces de maintien de l'ordre sont requises, l'article 122-4 du Code pénal dispose que « n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires. N'est pas

⁵⁰ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Sašo Gorgiev c. « l'ex-République Yougoslave de Macédoine », 19 avril 2012, point 51.

⁵¹ Recommandation 2001-10 du Comité des ministres aux États membres du Conseil de L'Europe sur le Code européen d'éthique de la police, adoptée le 19 septembre 2001 lors de la 765^e réunion des Délégués des ministres, Annexe, article I.

pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal ». Cela veut dire que de la part des forces de l'ordre, un acte illégal est toujours illégitime et entraîne la responsabilité personnelle de son auteur. Sur la question de la réparation par l'État des préjudices qui sont causés à des personnes au moment d'opérations de police était traditionnellement impossible parce qu'il s'agissait d'une fonction souveraine de l'État. C'est le Conseil d'État dans un arrêt du 10 février 1905, Tomaso Grecco qui a étendu le principe de la réparation à ces activités, sachant que les faits se passaient en Tunisie qui était à l'époque une colonie française et qu'il s'agissait d'abattre un taureau dans un village, une balle perdue ayant blessé le requérant. Le Conseil d'État a considéré « qu'il ne résulte pas de l'instruction que le coup de feu qui a atteint le sieur Grecco ait été tiré par le gendarme Mayrigue ni que l'accident, dont le requérant a été victime, puisse être attribué à une faute du service public dont l'Administration serait responsable ».

Le maintien de l'ordre pouvant conduire à détenir des contestataires, il y a des principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement adopté par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 43/173 du 9 décembre 1988. Ils n'ont pas non plus de force contraignante. Mais ils sont utilisés à l'appui des requêtes Giuseppe Azzolina et autres contre l'Italie et Anna Julia Kutschau et autres contre l'Italie introduites respectivement le 27 mai 2009 et le 9 mars 2010. Elles portent sur les émeutes de Gênes en 2001 et concernent les conditions de détention des manifestants par les carabinieri.

3/ Le cadre opérationnel du maintien de l'ordre

Dans tous les pays de droit, les forces de maintien de l'ordre sont sous le contrôle de l'État et des autorités civiles : « Les services de police doivent exercer leurs missions de police dans la société civile sous la responsabilité des autorités civiles »⁵². Mais il faut tenir compte d'organisations différentes et « dans les pays où des pouvoirs de police sont exercés par des autorités militaires, en uniforme ou en civil, ou par des forces de sécurité de l'État, la définition des responsables de l'application de la loi

⁵² Point 13 de l'annexe à la Recommandation Rec(2001)10 sur le Code européen d'éthique de la police. Recommandation Rec (2001)10 du Comité des ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police adoptée par le Comité des ministres, le 19 septembre 2001, lors de la 765^e réunion des Délégués des ministres.

s'étend également aux agents de ces services »⁵³. Dans ce cas, les militaires sont tenus de respecter les limitations qui s'imposent aux forces de police, notamment ne pas agresser les auteurs de troubles. Les faits qui nécessitent de maintenir l'ordre peuvent évoluer et il y a toujours un risque d'escalade sur le terrain. Pourtant, la différence entre le maintien de l'ordre et la défense est posée par l'interdiction en principe pour les militaires d'intervenir à l'intérieur de l'État. Cela veut dire que l'armée n'est pas autorisée à se retourner contre les populations à l'intérieur des frontières nationales. Pour dire autrement, le pouvoir dans l'État ne peut pas être en guerre contre sa population. Mais la distinction entre l'armée et les forces de police est difficile en apparence à cause du fait que les forces de police antiémeutes sont souvent lourdement équipées, comme les forces armées modernes, avec gilets pare-balles, casques lourds et armes automatiques. Seul le choix d'un uniforme noir fait la différence avec les militaires qui ont une tenue camouflage. La différence doit se faire sur la base des compétences ce qui revient à examiner les conditions dans lesquelles le maintien de l'ordre doit être maintenu. Les forces de maintien de l'ordre, peu importe leur nature, doivent être sous le contrôle des autorités civiles (a) et leurs interventions doivent être proportionnées aux objectifs du maintien de l'ordre (b).

a) Le contrôle des forces du maintien de l'ordre par les autorités civiles

En France, l'article D211-10 du code de la sécurité intérieure dispose que « dans le cas d'un attroupement mentionné à l'article L. 211-9, le maintien de l'ordre relève exclusivement du ministre de l'Intérieur ». Aux Émirats arabes unis, selon l'article 120 de la constitution, la protection contre les menaces internes ou externes et les matières qui relèvent de la sécurité et de l'ordre relèvent du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif de la fédération⁵⁴. Cela implique que les forces de maintien de l'ordre sont principalement la police c'est-à-dire un service civil et non pas militaire. Mais selon la gravité des situations, on peut être tenté d'utiliser l'armée quand les délinquants sont lourdement armés. En France en août 2012, la sénatrice des Bouches-du-Rhône, madame Samia Ghali a proposé d'envoyer l'armée à Marseille pour contenir la violence dans certains quartiers : "Aujourd'hui, face aux engins de guerre utilisés par

⁵³ Commentaire de l'article 1 (point b) du code de conduite pour les responsables de l'application des lois adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 (résolution 34/169).

⁵⁴ The UAE has exclusive legislative and executive jurisdiction in the following matters:

3. Protection of the UAE's security against internal or external threats.

4. The matters pertaining to security, order, and government in the permanent capital city of the UAE.

les réseaux, il n'y a que l'armée qui puisse intervenir. Pour désarmer les dealers d'abord. Et puis pour bloquer l'accès des quartiers aux clients comme en temps de guerre, avec des barrages. Même si cela doit durer un an ou deux"⁵⁵. Le président Hollande a répondu le 30 août 2012 que "L'armée n'a pas sa place pour contrôler les quartiers de notre République ». Cette réponse est conforme à l'article L1321-1 du code de la défense dispose « qu'aucune force armée ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles sans une réquisition légale ». L'effet de cet article, c'est que les militaires qui sont déployés dans les rues et les bâtiments publics dans le cadre du plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes appelées Vigipirate comme c'est le cas depuis l'attaque du 7 janvier 2015, n'ont pas les pouvoirs des officiers de police judiciaire qui peuvent constater les crimes et les délits. Ils assurent une mission de surveillance et de dissuasion par leur présence. L'armée intervient en complément : « Le ministre de la Défense veille à l'emploi des armées lorsqu'elles sont engagées dans le cadre du plan Vigipirate. Elles sont déployées sur terre en complément des forces de police et de gendarmerie... »⁵⁶. Le rôle de l'armée est beaucoup moins important sur la voie publique, dans les bâtiments ouverts au public ou dans les autres espaces fréquentés par le public que dans les installations spécialement protégées comme les usines nucléaires, les ports ou l'espace aérien. Dans les espaces ouverts, l'armée est employée en dernier lieu : « Les pouvoirs publics sont chargés de la protection externe, qu'ils assurent notamment par la surveillance de la voie publique (.) Le dispositif est adapté en fonction du type d'installation, de sa configuration et de l'évaluation de la menace. Il peut employer des forces de l'ordre de natures différentes : les services locaux, les polices municipales, les unités de forces mobiles, voire les armées »⁵⁷. La gendarmerie n'est pas visée par l'interdiction de l'article L1321-1 du code de la défense. Mais selon l'article L 214-1 du code de la défense, « lorsque le maintien de l'ordre public nécessite le recours aux moyens militaires spécifiques de la gendarmerie nationale, leur utilisation est soumise à autorisation » du Premier ministre. Les moyens militaires spécifiques de la gendarmerie « ne peuvent être engagés qu'en cas de troubles graves à l'ordre public

⁵⁵ Interview donné au journal *La Provence* du 30 août 2012.

⁵⁶ République française, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, Partie publique du *plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes VIGIPIRATE*, n° 650/SGDSN/PSN/PSE du 17 janvier 2014, page 8.

⁵⁷ *Ibid.* page 23.

ou de risques de tels troubles »⁵⁸. Ces moyens spécifiques sont les véhicules blindés équipés pour le maintien de l'ordre. Malgré ces dispositions qui éloignent l'armée des affaires intérieures, sauf de manière limitée quand il y a une menace terroriste, le recours à l'armée se repose régulièrement. Le 12 septembre 2013 par madame Ségolène Royal qui a déclaré à la télévision (I-Télé) : « Marseille n'est pas en guerre, cela dit, puisqu'il y a des armes de guerre qui sont disséminées, pourquoi ne pas imaginer une coopération entre la police et l'armée pour saisir et détruire ces armes de guerre ? ».

La législation américaine qui va dans le même sens que la française est très précise puisque le Posse Comitatus Act (18 USC 1385) interdit l'utilisation de l'armée active pour l'application des lois étatiques ou fédérales sur le territoire des États-Unis⁵⁹. Il en résulte que l'armée américaine n'est pas en charge du respect de la loi sur le territoire américain. Il y a cependant une possibilité d'intervention de l'armée sur le territoire américain pour le respect de la loi qui peut prendre une forme indirecte ou directe. La forme indirecte consiste à fournir du soutien aux services en charge de l'application de la loi. Elle doit être autorisée par le Secrétaire à la Défense et elle se limite à la logistique, au transport et à l'aide à la formation⁶⁰. Il apparaît que l'intervention des forces armées fédérales (active army) est limitée à un soutien aux agences fédérales chargées du respect de la loi. Techniquement les forces armées ne doivent pas être en contact direct avec les personnes civiles qui attentent à la loi. Les militaires et les personnes qui troublent l'ordre public ou qui attentent à la loi sont séparés⁶¹.

L'intervention directe est liée à une spécificité américaine, la *United States National Guard*, qui provient historiquement des milices citoyennes et qui a pris la forme d'une réserve de l'armée américaine. Les gouverneurs peuvent faire appel à la garde

⁵⁸ Article R 214-1 du code de la défense.

⁵⁹ USA Army Techniques Publication No. 3-39.33 Headquarters, Department of the Army, Washington April 2014, *Civil Disturbances*, point 2-4. « Except as expressly authorized by the Constitution of the United States or by another act of Congress, the Posse Comitatus Act (18 USC 1385) prohibits the use of the Active Army as enforcement officials to execute state or federal law and perform direct law enforcement functions within continental United States ».

⁶⁰ Ibid. point 2-6: "When authorized by the Secretary of Defense, federal military forces may provide indirect support to law enforcement agencies; but support is limited to logistical, transportation, and training assistance except when emergency authority applies".

⁶¹ Army Doctrine Reference Publication no. 3-28, *Defense support of civil authorities*, Headquarters Department of the Army Washington, 14 June 2013, point 4-47: « Indirect assistance facilitates the supported civilian agency's ability to enforce the laws, while maintaining separation between the Soldier and the civilian offenders ».

nationale pour obtenir un soutien direct à l'application de la loi civile. Cependant, une telle utilisation est temporaire et doit être conforme aux lois de l'État⁶². Il apparaît que l'intervention directe est réservée à la garde nationale et non pas à l'armée active. Le déploiement de la garde nationale est lié à l'état d'urgence. Dans le Missouri suite aux émeutes de Ferguson, le Gouverneur J. Nixon a déclaré l'état d'urgence le 17 novembre 2014 en demandant à l'adjudant général du Missouri de déployer « la milice organisée qu'il juge nécessaire pour protéger la vie et la propriété et aider les autorités civiles »⁶³. La milice dont il est question est la garde nationale. L'état d'urgence a pris fin le 17 décembre 2014. Il résulte des deux exemples précédents que les forces de police peuvent s'associer à des unités militaires selon le droit applicable aux États sans dénaturer le maintien de l'ordre. Il existe d'ailleurs beaucoup de pays où des forces militaires sont chargées du maintien de l'ordre⁶⁴. Cela veut dire qu'il faut pour cette thèse ne pas concevoir les forces de police sur la seule définition des statuts des personnels, mais sur la base fonctionnelle, donc des missions qu'ils remplissent qui sont limitées par le principe de proportionnalité.

b) L'emploi de moyens proportionnés par les forces du maintien de l'ordre

Le problème du maintien de l'ordre, c'est l'utilisation de moyens qui peuvent causer des blessures ou la mort des manifestants. Le recours à la force doit être proportionné. S'il y a une manifestation pacifique conforme à la loi, il est inutile de lui opposer la force. En droit français, l'article du Code pénal sur l'emploi de la force ne concerne que la dissipation des attroupements et non pas les manifestations. Ainsi, selon l'article 431-3 du Code pénal, « constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public. Un attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser restées sans effet adressées dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure ». Mais bien sûr une

⁶² USA Army Techniques Publication No. 3-39.33 Headquarters, Department of the Army, Washington April 2014, *Civil Disturbances*, point 2-6. « State and territorial governors can use state National Guard forces for direct support to civilian law enforcement; however, such use is a temporary expedient and must be in accordance with state laws ».

⁶³ Office of Missouri governor, Executive Order 14-14 : « *Now, Therefore, I, Jeremiah W. (Jay) Nixon, Governor of the State Of Missouri, by virtue of the authority vested in me by the Constitution and Laws of the State of Missouri, including Sections 44.010 through 44.130, RSMo, do hereby declare a State of Emergency exists in the State of Missouri* ».

⁶⁴ BORING Nicolas, *Police Weapons in Selected Jurisdictions*, Washington, Law Library of Congress, Global Legal Research Center septembre 2014, page 4.

manifestation peut se transformer en attroupement quand les organisateurs de la manifestation sont débordés par des casseurs. S'il est nécessaire d'utiliser la force parce que les contestations troublent l'ordre public, alors les moyens techniques doivent être proportionnés au « but légitime poursuivi »⁶⁵. Cela pose le problème important des armes utilisables pour le maintien de l'ordre. En France, un décret n° 2011-795 du 30 juin 2011 relatif aux armes à feu susceptibles d'être utilisées pour le maintien de l'ordre public 31 a été abrogé le 1^{er} janvier 2014. Son titre posait des problèmes politiques puisque la panoplie d'armes allant jusqu'à des armes de guerre laissait entendre que le maintien de l'ordre en France pouvait aller jusqu'à combattre des éléments de la population. Une question écrite au gouvernement a été posée par M. Jean-Louis Idiart à propos de l'emploi du fusil à répétition de précision de calibre 7,62 x 51 mm et ses munitions pour le maintien de l'ordre public⁶⁶. Le gouvernement français a répondu que cette arme répondait « à une situation, heureusement exceptionnelle, où des policiers seraient pris sous le feu d'un individu utilisant une arme à feu à munitions métalliques à une distance rendant inopérant l'usage d'un lanceur de balles de défense ou de tout autre moyen de force intermédiaire ». Ce décret a été abrogé et remplacé par un texte dont le titre est moins direct et ne laisse pas penser qu'on peut utiliser des armes à feu pour l'ordre public⁶⁷.

L'emploi d'armes à feu, de gaz ou de grenades est une question pratique d'une grande importance parce qu'il a des effets sur l'image de l'État et aussi sur les forces de l'ordre. La mort de Rémi Fraisse au moment des troubles autour du barrage de Sivens a été causée par une grenade. Le gendarme a été mis en garde à vue comme le montre le communiqué de presse de la gendarmerie. « Dans le cadre de l'information judiciaire ouverte après la mort d'un manifestant dans la nuit du 25 au 26 octobre 2014 à Sivens, et alors qu'un certain nombre de militaires ont d'ores et déjà été entendus, le gradé ayant lancé la grenade lors des opérations de maintien de l'ordre a été auditionné

⁶⁵ Commentaire de l'article 4 du code de conduite pour les responsables de l'application des lois adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 (résolution 34/169).

⁶⁶ Question N° : 117761 de M. Jean-Louis Idiart, député de Haute-Garonne, groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche. Question publiée au JO le 13/09/2011 page: 9713. Réponse publiée au JO le 15/05/2012 page: 3927.

⁶⁷ Décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres Ier, II, IV et V de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure

aujourd'hui par les enquêteurs de l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) sous le régime de la garde à vue »⁶⁸.

Au niveau mondial, les États doivent accepter que « lorsque l'usage légitime de la force ou des armes à feu est inévitable, les responsables de l'application des lois (.) en useront avec modération et leur action sera proportionnelle à la gravité de l'infraction et à l'objectif légitime à atteindre »⁶⁹. Les principes adoptés par le huitième Congrès des Nations-Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants n'ont pas en principe de force obligatoire⁷⁰. Ils ont la valeur d'une résolution. Mais ils sont utilisés à l'appui de la jurisprudence puisqu'ils sont mentionnés par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Carlo Giuliani déjà mentionnée mais qui est pertinente parce que c'est un mort par tir direct d'un policier⁷¹. Ces principes de limitation concernent le maintien de l'ordre par la police puisqu'ils mettent en garde les États contre l'utilisation des armes à feu : « Les pouvoirs publics et les autorités de police adopteront et appliqueront des réglementations sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu contre les personnes par les responsables de l'application des lois. En élaborant ces réglementations, les gouvernements et les services de répression garderont constamment à l'examen les questions d'éthique liées au recours à la force et à l'utilisation des armes à feu »⁷². Il y a aussi la formation spéciale « aux moyens d'éviter l'usage de la force ou des armes à feu, y compris le règlement pacifique des conflits, la connaissance du comportement des foules et les méthodes de persuasion, de négociation et de médiation, ainsi que les moyens techniques, en vue de limiter le recours à la force ou aux armes à feu »⁷³. Il est également précisé qu'il faut « munir les responsables de l'application des lois d'équipements défensifs tels que pare-balles, casques ou gilets antiballes et véhicules blindés afin qu'il soit de moins en moins nécessaire d'utiliser des armes de tout genre »⁷⁴. Il faut comprendre

⁶⁸ Le document se trouve sur le compte twitter de la gendarmerie française. Lien internet : <https://twitter.com/Gendarmerie/status/555438931073060865/photo/1>

⁶⁹ Code de conduite pour les responsables de l'application des lois adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 (résolution 34/169), point 5-a.

⁷⁰ Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990

⁷¹ Cour européenne des droits de l'homme, Arrêt Giuliani et Gaggio c. Italie, 16 février 2011.

⁷² Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990 , points 1 et 9.

⁷³ Ibid. point 20.

⁷⁴ Ibid. point 2.

que l'équipement des forces de police dans le cas des émeutes est défensif pour que ces forces soient le moins agressives possible. En résistant aux pressions de la foule et au lancement d'objets, les forces de police n'ont pas à employer d'armes létales sauf dans le cas où leur propre vie est menacée.

La violence politique, c'est-à-dire à l'origine l'utilisation de la force par un État contre sa population est une longue histoire partout dans le monde et jusque dans les démocraties occidentales⁷⁵. Mais la violence politique désigne aussi l'utilisation de la force collective contre l'État, cette violence étant souvent la réponse à la première. Un État qui utilise la force pour s'imposer à la population doit s'attendre à ce que la population oppose une résistance forte à son autorité. La violence politique est le résultat de la rencontre de ces tensions qui peut être permanente quand il y a insurrection ou rébellion, ou ponctuelle comme les débordements des manifestations en Europe. Il existe alors un maintien de l'ordre dirigé contre les opposants pour interdire la contestation d'un pouvoir en place. Quand les contestataires vont trop loin et dépassent les limites d'une opposition acceptable, ces débordements doivent être contenus et l'action du maintien de l'ordre est normale. Mais quand le maintien de l'ordre rend impossible l'expression du mécontentement des populations, alors ce sont les débordements des forces de sécurité qui déstabilisent l'État parce qu'il y a une envie de revanche. Ainsi, les manifestants comme les forces de sécurité peuvent aller trop loin et devenir hors de contrôle. La légitimité change de camp puisque si l'État est légitime à maintenir l'ordre afin d'assurer la sécurité des personnes, il devient illégitime s'il opprime la population pour maintenir un gouvernement à son poste. Ce mouvement est bien visible si on regarde dans quel cadre a lieu le maintien de l'ordre ce qui permet de savoir de quel côté est le débordement. Cette thèse répond cette double façon d'envisager les problèmes récents de légitimité dans les opérations de maintien de l'ordre en considérant dans la première partie que les opérations de maintien de l'ordre sont une réponse aux débordements des contestations et en considérant dans une deuxième partie la contestation des débordements des opérations de maintien de l'ordre.

⁷⁵ BRAUD, P. (sous la direction de), La violence politique dans les démocraties européennes occidentales, Éditions L'Harmattan, Paris, 1993.

Première partie : Les opérations de maintien de l'ordre, réponses aux débordements des contestations

La contestation est normale dans les États de droit. Les personnes peuvent exprimer leurs désaccords. Les facteurs des désaccords sont les fluctuations de l'économie mondiale, la compétition pour les ressources naturelles ou les biens de base et les divergences d'opinions politiques, religieuses ou sur les droits humains⁷⁶. L'histoire montre que partout les peuples veulent être traités justement et veulent que leurs demandes soient prises en compte. La constitution et le droit permettent l'expression des désaccords pacifiquement. Si les droits de l'opposition sont respectés, il n'y a pas normalement de besoin de manifester le mécontentement dans la rue. Mais l'expérience montre que dans beaucoup de cas partout dans le monde, l'intensité des désaccords ne permet plus une expression limitée dans le cadre constitutionnel. C'est le cas quand une partie de la population croît qu'elle n'est plus représentée par les pouvoirs constitutionnels. Dans ce cas, le droit de manifestation ou de se rassembler et la liberté d'expression sont liés. La liberté d'expression et le droit de tous de s'assembler dans une manifestation pacifique sont des éléments de la réalisation des droits civiques, politiques sociaux et culturels et servent de référence pour les droits de l'homme dans un pays. Les manifestations pacifiques permettent d'améliorer le système démocratique en montrant aux gouvernements ce qui ne va pas surtout pour les minorités politiques ou économiques⁷⁷. Le problème c'est que le rassemblement d'une foule peut créer des désordres. Les manifestations peuvent menacer les personnes et les propriétés. Cela se passe dans les pays démocratiques les plus avancés, comme dans les pays autoritaires les moins développés. Il y a donc une dérive entre les revendications politiques et les troubles à l'ordre public : « Avant la confrontation physique, il y a une légitimité de la confrontation politique, dont les termes sont d'ailleurs complexes »⁷⁸. La question de la légitimité politique n'est pas le problème des forces de l'ordre jusqu'à un certain point. L'objectif des forces de l'ordre est de protéger les personnes et les biens. « Une opération de maintien de l'ordre

⁷⁶ USA Army Techniques Publication No. 3-39.33 Headquarters, Department of the Army, Washington April 2014, *Civil Disturbances*, chapitre I, page 11.

⁷⁷ JACQUES Isabelle , *Conference report Peaceful protest: a cornerstone of democracy : How to address the challenges?* 26 - 28 janvier 2012, Wilton Park, Working paper 1154, page 1.

⁷⁸ TARTAKOWSKY Pierre, audition du 19 février 2015, Rapport Popelin, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens*, Paris, 21 mai 2015, page 104.

stricto sensu s'analyse comme l'ensemble des moyens mis en œuvre pour rétablir l'ordre lorsque celui-ci a été troublé. Elle prend fin avec la dispersion des attroupements et l'arrêt des éventuels affrontements »⁷⁹. Dans le cas du maintien de l'ordre, les unités de police n'ont pas forcément à intervenir pour faire respecter la loi. Dans beaucoup de cas, elles assurent la sécurité des manifestants. Le maintien de l'ordre et le respect de la loi se différencient : « ...public order law delimits the function of the police in modern society. Public order laws reinforce the mission of the police as one of « order maintenance » rather than law enforcement »⁸⁰. Si les manifestations se déroulent pacifiquement, il n'y a pas d'atteintes à la loi. Si des débordements ont lieu, le maintien de l'ordre se prolonge par des suites judiciaires. Il y a des interpellations et des poursuites contre les manifestants en cas de violences volontaires contre les personnes ou de destruction des biens. Les forces de l'ordre situent leur action dans un cadre juridique. C'est la précision de ce cadre qui détermine la légitimité de l'intervention des forces de l'ordre face à des revendications politiques. Là se situe le problème principal. Selon « Wilton Park » qui est une agence commune du « Foreign and Commonwealth Office » au Royaume-Uni, « developments during 2011, in the Arab world but also in Europe, Africa, Asia and the Americas, demonstrate there is an urgent need to strengthen human rights protection for persons taking part in peaceful protest »⁸¹. La dimension interne du maintien de l'ordre se complique d'une dimension internationale. Les contestations de la population peuvent entraîner des effets internationaux qui menacent la paix et la sécurité internationale. Par exemple, dans les révolutions arabes de 2011, il n'est pas possible de dire que les manifestations internes en Égypte, en Tunisie ou en Syrie n'ont pas eu un effet international. Le maintien de l'ordre dépend du contexte politique et des capacités de forces de l'ordre. Il faut donc étudier les opérations de maintien de l'ordre dans le cadre national (chapitre premier) et l'internationalisation du maintien de l'ordre (chapitre deuxième).

⁷⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens*, (dit rapport Popelin), Paris, 21 mai 2015, page .

⁸⁰ Bronitt & McSherry, *Principles of Criminal Law*, Lawbook c°, 2005, page 725. Cité par Australia, Standing Committee on Legal Affairs, *Police Powers of Crowd Control*, mai 2007, page 9.

⁸¹ JACQUES Isabelle, *Conference report Peaceful protest: a cornerstone of democracy : How to address the challenges?* 26 - 28 janvier 2012, Wilton Park, Working paper 1154, page 6.

Chapitre premier : Les opérations de maintien de l'ordre dans le cadre national

Dans tous les pays du monde, le maintien de l'ordre est une compétence de l'exécutif. En France, une fois la décision d'intervenir prise par le ministre, l'exécution des mesures de maintien de l'ordre, relève du commandement des forces⁸². Les forces de l'ordre sont à la disposition du pouvoir exécutif qui décide ou pas de les utiliser pour ramener l'ordre. Le problème est donc de décider d'employer les forces. Le droit encadre le droit de manifester mais aussi le droit d'intervenir contre les manifestants. C'est ce droit qui fait la différence entre un État de droit où les opinions sont respectées et une dictature où les populations n'ont pas le droit de s'exprimer. Cette différence est très ancienne. Pour la période couverte par cette thèse, environ les dix dernières années, il n'y a pas eu d'amélioration générale de la situation. Pour simplifier, le développement des troubles dans le monde arabe et en Afrique et le développement de la crise financière dans les pays développés ont aggravé les tensions entre les gouvernements et les populations. En occident, la progression des votes extrémistes (en Autriche, aux Pays-Bas, en France), le Brexit et l'élection de Trump déstabilisent les équilibres politiques anciens. En Afrique, la violation des résultats des élections comme au Gabon en septembre 2016 et le refus de quitter le pouvoir comme en République démocratique du Congo en 2017 plongent les pays dans le désordre. Il y a donc partout des difficultés. L'utilisation des forces de l'ordre devient de plus en plus compliquée.

Il faut se concentrer sur les États de droit. Les contestations dans les États de droit sont légitimes. Mais elles ne peuvent pas déborder pour créer des menaces sur la stabilité du pays. Les forces de l'ordre limitent les formes violentes de contestations en opposant un traitement sécuritaire à ces formes d'expression politique ou sociale ou économique (section 1). Il y a beaucoup d'opinions et donc beaucoup d'expressions dans l'espace public. De nombreuses opinions ne remettent pas en cause le cadre juridique de l'État. Mais dans certains cas, les expressions contestent l'État. Il y a donc des niveaux très différents de contestations. Il faut une adaptation du maintien de l'ordre à l'intensité des troubles (section 2).

⁸² MONTJARDET Dominique, *La manifestation : du côté du maintien de l'ordre*, Congrès national de l'Association Française de Science Politique, Bordeaux, Octobre 1988, p. 5.

Section 1 : Le traitement sécuritaire des contestations dans les États de droit

Le droit à la contestation est naturellement limité par l'interdiction du désordre. La démocratie est compatible avec une très grande diversité de régimes politiques. Ce n'est pas l'organisation institutionnelle qui fonde la démocratie mais la reconnaissance de la bienveillance du pouvoir qui s'exerce sur les personnes. La constitution des Émirats arabes unis dans son préambule charge les institutions fondées lors de la création de la fédération de conduire le peuple vers la démocratie et une vie constitutionnelle digne et libre tout en allant vers un régime démocratique représentatif à part entière dans une communauté islamique et arabe libérée de la peur et de l'angoisse. La démocratie consiste avant tout pour le pouvoir à prendre soin de la population dans le respect des droits des personnes, de la culture, de la tradition, de la religion et des valeurs propres à un pays. Il est inutile de chercher un modèle qui devrait s'imposer à tous. La Charte des Nations Unies dans l'article 2 § 7 interdit toute ingérence dans les affaires intérieures et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes permet de choisir librement le régime. Logiquement, ce droit est lié au droit pour la population de contester les décisions qui sont prises quand elles ne sont plus conformes aux attentes. Malgré tout, si chaque groupe dans un pays commence à contester le pouvoir en place pour n'importe quelle raison, il y a un risque de fracture de la société dans son ensemble. Il y a donc un problème d'équilibre entre le droit à la contestation (§ 1) et le devoir de respecter l'ordre public (§ 2).

§ 1 Le droit à la contestation

Dans une société organisée, il y a très peu d'opinions illégitimes. Les personnes sont libres de penser ce qu'elles veulent et de s'exprimer. Mais il y a un équilibre à trouver parce qu'il peut y avoir des conflits d'intérêts et des opinions contraires qui déstabilisent une communauté. Des manifestations peuvent provoquer la rencontre de groupes d'opinion qui sont opposés. Au début, les manifestants sont pacifiques. Mais ils finissent par se battre. L'action de la police consiste à maintenir l'ordre mais il ne faut pas donner l'impression qu'un groupe a le soutien de l'État et pas un autre parce que la discrimination est un problème politique qui ne relève pas de la police. La police doit disperser les manifestants mais elle ne peut pas chercher la confrontation avec un groupe au profit d'un autre. Selon un rapport irlandais, la police joue un rôle dans l'équilibre entre les opinions. « Les forces de police jouent un rôle essentiel en assurant

un espace public adéquat pour l'articulation des points de vue divergents, permettant aux manifestants représentant les opinions extrémistes et les contre-manifestants d'exprimer leurs positions, tout en rappelant que la restriction à la protestation pacifique doit être l'exception plutôt que la règle »⁸³. Cela veut dire que la police est en première ligne pour délimiter les limites de la liberté d'expression en pratique. Mais si la police est en première ligne sur le terrain, le droit détermine les limites à ne pas franchir. Il y a d'un côté l'encadrement par le droit de la liberté d'opinion (A) et de l'autre côté l'encadrement du droit de manifester (B).

A/ L'encadrement par le droit de la liberté d'opinion

Il faut bien comprendre le problème. La liberté d'exprimer une opinion est une chose mais les modalités pratiques c'est une autre chose. Entre les deux il y a la notion d'ordre public. Un exemple simple permet de comprendre le problème. Les Femen manifestant dans le monde en se dénudant devant la presse pour défendre des causes. En 2012, des Femen françaises ont manifesté devant l'ambassade d'Ukraine à Paris pour un championnat d'Europe de football 2012 sans prostitution. La demande est légitime mais les moyens employés ont nécessité un dispositif de police pour disperser ces femmes. En 2013, elles se sont dénudées à Notre-Dame de Paris avant la visite du pape Benoît XVI. Le service d'ordre les a évacuées et la police les a interceptées. Dans ces cas, les opinions des personnes peuvent faire l'objet d'un débat. Mais les moyens employés ne sont pas bons parce qu'ils troublent l'ordre public. C'est la forme qui entraîne des débordements quand sur le fond les opinions ne vont pas contre les lois. Le fond est un autre problème. Ce sont les opinions en elles-mêmes qui ne sont pas recevables parce qu'elles atteignent les valeurs fondamentales d'un pays. Il n'est pas possible de manifester contre l'Islam aux Émirats parce que l'Islam est la religion de l'État même si l'État garantit la liberté de culte. Quand une Femen se déshabille en Tunisie en 2013, c'est plus compliqué parce que la Tunisie est constitutionnellement un pays laïc. Mais la population de la Tunisie n'est pas laïque et les autorités ont arrêté la manifestante qui ensuite a été libérée. Pour les opinions

⁸³ O'FLAHERTY Michael, *Effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests: a background paper*, Irish Centre for Human Rights, 2014, page 7: « Here again police forces play a vital role in ensuring adequate public space for the articulation of the divergent views, enabling protestors representing extremist views and counter-protestors to express their positions (always, of course, subject to the requirement in international law to prohibit certain extreme forms of expression), whilst recalling that restriction on peaceful protest must be the exception rather than the rule ».

illégitimes, il est interdit de manifester. Le régime de droit c'est que l'expression de l'opinion est une violation de l'ordre public qui peut entraîner une opération de maintien de l'ordre. Il faut donc étudier la forme avec l'expression des opinions légitimes (a) et le fond avec l'interdiction des opinions illégitimes (b).

a) L'expression des opinions légitimes

La liberté d'exprimer ses opinions est un principe du droit international. Le lien avec le maintien de l'ordre est certain. Dans la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, il y a ce passage : « *Considérant* qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression »⁸⁴. On retrouve ce droit dans l'article 19-2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 : « Toute personne a droit à la liberté d'expression : ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix »⁸⁵. Ce texte est mentionné dans les règles spécifiques au maintien de l'ordre comme celles du Conseil de l'Europe : « Comme chacun a le droit de participer à des réunions licites et pacifiques, conformément aux principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les pouvoirs publics et les services et agents responsables de l'application des lois doivent reconnaître que la force et les armes à feu ne peuvent être employées que conformément aux principes 13 et 14 (proportionnalité et nécessité – annexe III)⁸⁶. En matière syndicale, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a un article 8-1-a qui reconnaît « le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public,

⁸⁴ Déclaration universelle des droits de l'homme (résolution 217 A (III)), adoptée le 10 décembre 1948, par les 58 États Membres de l'Assemblée générale des Nations Unies à Paris.

⁸⁵ Résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, entrée en vigueur le 23 mars 1976.

⁸⁶ Recommandation Rec (2001)10 du Comité des ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police adoptée par le Comité des ministres, le 19 septembre 2001, lors de la 765^e réunion des Délégués des ministres, point 12.

ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui »⁸⁷. Si on compare les deux pactes, il n'y a aucune restriction en matière politique mais il y a des restrictions pour les syndicats dans l'intérêt de la sécurité nationale et de l'ordre public. Cette restriction vient du fait que le travail dépend de l'organisation de la société et qu'il y a des différences et des injustices sociales qui peuvent donner des troubles à l'ordre public. Cela veut dire que si les travailleurs peuvent s'associer pour défendre les droits du le syndicat, ils ne peuvent pas aller jusqu'à menacer le droit des autres et le droit de la propriété. Il y a un équilibre entre les droits. Par exemple, en France, le 5 octobre 2015, au moment d'une réunion dans l'entreprise Air France, M. Xavier Broseta le directeur des ressources humaines a été obligé de s'échapper avec une chemise déchirée et des petites blessures. Cette affaire intéresse le maintien de l'ordre puisqu'un député a posé une question écrite au gouvernement sur la passivité des forces de l'ordre qui n'ont pas maîtrisé les syndicats :

Question écrite n° 90243 - M. Guillaume Larrivé (Les Républicains - Yonne) – publiée le 13 octobre 2015 :

M. Guillaume Larrivé alerte M. le ministre de l'Intérieur sur l'extrême gravité des agressions dont ont été victimes, lundi 5 octobre 2015, deux cadres dirigeants du groupe Air France à l'occasion du comité central d'entreprise. Il lui demande d'exposer les raisons pour lesquelles les forces de sécurité intérieure n'ont manifestement pas été en mesure d'assurer la protection de ces personnes. Il l'appelle à préciser les instructions qui ont été données aux unités présentes sur le site et à identifier précisément les responsabilités. Il est indispensable que l'inspection générale de la police nationale et l'inspection générale de l'administration soient saisies sans délai et que leurs conclusions soient portées à la connaissance de l'Assemblée nationale.

Il faut aussi noter le rapport de M. Abid Hussain, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression à la commission des droits de l'homme des Nations Unies qui date du 18 janvier 2000 mais qui fait un examen de la question dans des pays membres⁸⁸. Ce rapport mentionne une « Déclaration commune du Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant de l'Organisation pour la sécurité

⁸⁷ Résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, entrée en vigueur le 3 janvier 1976.

⁸⁸ Commission des Droits de l'Homme, Cinquante-sixième session, droits civils et politiques et, notamment, liberté d'expression, Rapport de M. Abid Hussain, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, présenté conformément à la résolution 1999/36 de la Commission (E/CN.4/2000/63), 18 janvier 2000.

Lien internet : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/102/60/PDF/G0010260.pdf?OpenElement>

et la coopération en Europe (OSCE) chargé de la liberté des médias et du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de l'Organisation des États américains (OEA), réunis pour la première fois le 26 novembre 1999, à Londres ». Cette déclaration fait le lien entre la liberté d'expression et la liberté des médias. Cette question est importante quand les autorités censurent les médias pour le contrôle de la population. Il y a aussi dans ce rapport le Droit du public à l'information : principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information de juin 1999 qui indique dans un principe 4 que les limitations légitimes à la divulgation des informations sont la sécurité publique. Mais cette limitation est limitée à la période de la menace. Sur tous ces sujets, tous les pays n'ont pas des droits au même niveau. Il y a des retards dans l'affirmation de ces droits parce que les cultures et les régimes politiques sont très différents. Il faut comprendre que ces droits sont souvent d'origine européenne où l'organisation politique a pris une forme démocratique après de grands conflits très violents. La culture démocratique ne s'est pas installée dans le calme. Il y a eu en Europe des conflits très graves dans l'histoire et l'organisation actuelle est démocratique depuis peu de temps en réalité. Dans les autres pays, il y a des troubles pour des raisons variables. Après ces troubles il peut y avoir des évolutions : après les troubles de Bahreïn en mars 2011, le Code pénal de ce pays a été réformé avec un article 169 sur la liberté d'expression : « les restrictions à la liberté d'expression dans cette loi ou dans les autres sont limitées à celles qui sont compatibles avec les valeurs d'une société démocratique. L'exercice de la liberté d'expression est punissable seulement dans les limites de ces restrictions »⁸⁹.

Vues par les yeux des services de police, même les situations où la liberté d'expression est garantie posent des problèmes compliqués. Aux États-Unis, la liberté d'expression est un principe de base. Le premier amendement de la constitution des États-Unis dispose que « le Congrès n'adoptera aucune loi relative à l'établissement d'une religion, ou à l'interdiction de son libre exercice ; ou pour limiter la liberté d'expression, de la presse ou le droit des citoyens de se réunir pacifiquement ou d'adresser au Gouvernement des pétitions pour obtenir réparations des torts subis »⁹⁰.

⁸⁹ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, 23 novembre 2011, Point 1675

⁹⁰ Constitution des États-Unis, premier amendement, 1791.

La portée de cet amendement est immense parce que la nation américaine n'a pas une origine homogène comme beaucoup d'autres pays. Le pays a été fondé sur des migrations venues de l'Europe avec des idées et des religions différentes.

Premièrement, le contrôle de la foule pose des problèmes de classement. Aux États-Unis, selon le manuel de procédures de San Francisco qui est similaire à celui de la plupart des grandes villes, il y a la notion de « critical incidents » qui recouvre les tirs, les insurrections et les manifestations potentiellement violentes⁹¹. Cela se situe au même niveau que les évasions de prison, les tremblements de terre et les prises d'otages. Mais si les manifestations ont lieu dans le cadre du premier amendement de la constitution sur la liberté d'expression, la situation est différente parce qu'il n'y a pas en principe de pouvoir d'enquêter au moment des manifestations politiques déclarées (Planned Political Demonstration), des marches, des rallyes ou des événements publics. La police se tient à l'écart quand cela relève de la gestion des foules (Crowd management). Dans ce cas, le manuel de San Francisco dispose que « rien n'empêche le Ministère de communiquer ouvertement avec des organismes ou des personnes connaissant un événement public pour faciliter le contrôle de la circulation, la gestion des foules ou d'autres mesures de sécurité lors de l'événement »⁹². Il résulte de ça que la police peut entrer en contact avec les organisateurs pour s'assurer que la manifestation est contrôlée par les organisateurs. C'est le comportement des manifestants qui détermine si on est dans le cadre d'un « critical incident » ou des activités de libre expression. La différence est étroite puisqu'on peut passer de l'un à l'autre dès qu'il y a de la violence.

Mais deuxièmement, le maintien de l'ordre est très dangereux aux États-Unis parce que la population est armée. Aux États-Unis par exemple, la défense des citoyens par eux-mêmes explique la vente libre des armes à feu. Le 2^e amendement de la déclaration des droits (Bill of Rights) dispose que « une milice bien organisée étant nécessaire à la sécurité d'un État libre, le droit qu'a le peuple de détenir et de porter

⁹¹ San Francisco Police Department General Order, *Critical Incident Evaluation And Notification*, 1994 march 08 , point I.B.5. « Riot, insurrection or potentially violent demonstration ». Lien internet : <http://www.sf-police.org/modules/ShowDocument.aspx?documentid=14749>

⁹² San Francisco Police Department General Order, *Guidelines For First Amendment Activities*, 2011 January 10, point II.B.1. «Nothing shall preclude the Department, however, from openly contacting organizations or persons knowledgeable about a public event to facilitate traffic control, crowd management, or other safety measures at the event ».

des armes ne sera pas transgressé ». Sur cette base, il existe depuis 1871 une association qui défend ce droit civique. En France, c'est l'inverse. Le port d'armes est par principe interdit et les autorisations sont réglementées. Mais pour le maintien de l'ordre, la différence est grave puisqu'en France la population est désarmée en principe tandis qu'aux États-Unis, la population est armée. On a vu ce problème après les attaques terroristes à Paris qui ont fait au moins 127 morts le 13 novembre 2015. Huit terroristes ont utilisé des armes automatiques et des explosifs pour faire énormément de victimes. Il n'y a eu aucune riposte au moment des attaques. Les forces de l'ordre sont intervenues pour attaquer la salle où les terroristes avaient pris les personnes en otages. Mais il y a eu 82 morts dans cet endroit. Juste après cet attentat, le candidat républicain à la présidence des États-Unis (élu en 2016), M. Trump a déclaré et mis sur un compte twitter : « Regardez Paris, avec les lois sur le port d'armes les plus restrictives du monde, personne n'avait d'armes sauf les méchants », a déclaré Trump lors d'un meeting à Beaumont dans le Texas, après avoir demandé une minute de silence en hommage aux victimes. « Personne n'était armé », a-t-il dit aux milliers de personnes rassemblées. « On peut dire ce qu'on veut, s'ils avaient eu des armes, si nos gens étaient armés, s'ils avaient le droit de porter des armes, la situation aurait été très, très différente ». Il est certain qu'il est dangereux de laisser des gens désarmer face à des terroristes. Mais aux États-Unis, il est certain que le port des armes est lié à des assauts contre des établissements scolaires comme celui de Columbine le 20 avril 1999 qui avait fait 12 morts. Les deux jeunes qui avaient attaqué avaient des armes à feu, des bombes et avaient préparé leur action. Mais en Norvège, l'attaque de l'île d'Utoya le 22 juillet 2011 par Anders Breivik a fait 69 morts. La loi de 2009 réglementant la détention des armes était devenue applicable en juillet 2010, un an avant l'attaque. Il n'y a donc pas de relation entre les attaques et le droit applicable. Les attaques se produisent au hasard et la réglementation française très stricte sur les armes n'a pas empêché l'attaque de Charlie Hebdo en janvier 2015 avec des armes automatiques qui ne sont pas en vente. Ce qui est certain, c'est qu'il est très dangereux pour les forces de police de se retrouver en face de criminels qui sont armés. Il n'y a plus de maintien de l'ordre dans ces conditions mais des interventions.

Le problème est de savoir si les personnes vont participer au maintien de l'ordre en assurant une partie de la sécurité de la société comme aux États-Unis ou si l'État se charge intégralement de la sécurité des citoyens. Dans ce cas, les échecs du maintien

de l'ordre sont de la responsabilité de l'État qui doit expliquer pourquoi il a été incapable de protéger les personnes ou les propriétés. C'est une question compliquée parce que la réponse parfaite n'existe pas. Il faut aussi comprendre que dans les pays très grands et où les services de sécurité sont très faibles, il faut que les personnes se défendent elles-mêmes et il y a toujours des armes en circulation. Ces armes permettent aussi à des personnes d'imposer leurs opinions et leur volonté aux autres ce qui n'est pas bon pour l'organisation et la stabilité des États.

b) L'interdiction des opinions illégitimes

Parmi les groupes radicaux, il y a les skinheads surtout en Angleterre et en Allemagne. Ils ont une idéologie confuse inspirée par l'extrême droite et le nazisme. Ces groupes sont liés à des partis politiques d'extrême droite comme le National Front au Royaume-Uni. Les causes de la radicalisation sont le chômage, la pauvreté, le manque d'éducation. À cause des difficultés sociales, ces jeunes deviennent racistes et accusent les étrangers d'être responsables des crises économiques. En général ces groupes ont le goût pour des musiques violentes et utilisent des signes de reconnaissance qui viennent du nazisme. Ils considèrent les blancs comme une race supérieure et ils font de l'agitation politique au moment de concerts qui sont des risques de troubles à l'ordre public. Ils sont connus pour attaquer les immigrés, les homosexuels, les juifs, les musulmans, les communistes. Le problème c'est qu'il y a des groupes opposés qui sont aussi violents, les *redskins*.

En Allemagne ces groupes sont liés au NPD (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*- Parti national-démocrate d'Allemagne) qui a été fondé en 1964 et que l'Allemagne n'a pas pu interdire. Dans la constitution allemande, il y a un article 21 sur les partis politiques. L'article 21-2 permet d'interdire les partis qui nuisent à la démocratie : « Les partis qui, d'après leurs buts ou d'après le comportement de leurs adhérents, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, ou à le renverser, ou à mettre en péril l'existence de la République fédérale d'Allemagne, sont inconstitutionnels. La Cour constitutionnelle fédérale statue sur la question de l'inconstitutionnalité ». Mais la Cour fédérale n'a pas interdit ce parti parce que l'interdiction des partis est politiquement très mal comprise en Allemagne. Les patriotes européens contre l'islamisation de l'Occident (*PEGIDA Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes*) ont commencé leurs activités de manifestation chaque lundi à 18 heures 30 dans un parc de la ville de Dresde depuis

le 20 octobre 2014. Elle manifeste contre l'islamisme radical et l'islamisation de l'Allemagne. Le mouvement n'est pas interdit et en juin 2015 PEGIDA a obtenu 9,6 % des voix aux élections municipales à Dresde.

L'expression d'opinions illégitimes parce qu'elles ne sont pas conformes à l'organisation générale d'une société est un problème qui touche tous les pays du monde. Toutes les sociétés reposent sur des valeurs et des droits différents. Il n'y a pas de modèle standard à toutes les sociétés. On peut difficilement dire que les interdictions dans certains pays sont plus légitimes que les interdictions dans d'autres pays. Les cultures, les habits, les religions et l'histoire ne sont pas uniformes. Dans tous les pays, le droit a consolidé les valeurs de base et interdit ce qui leur porte des atteintes. Cela a donné avec le temps des droits complètement différents même dans des pays très proches. Mais il y a deux visions différentes de ce problème : l'interdiction d'une opinion illégitime est un problème de droit qui relève des souverainetés mais les tensions que l'interdiction provoque relèvent du maintien de l'ordre.

Premièrement, il appartient à chaque pays de définir les opinions illégitimes. Ce sont les opinions qui ne peuvent pas être acceptées par la société. En France, des lois de mémoire condamnent le passé quand il n'est plus conforme au présent. La loi du 13 juillet 1990 punit le révisionnisme et la loi du 21 mai 2001 reconnaît que l'esclavage est un crime contre l'humanité. En France, il n'y a pas de manifestations violentes sur les lois de mémoire parce qu'il y a un accord général sur le sujet. Mais dans l'affaire Dieudonné, le lien entre les propos illégitimes et le trouble à l'ordre public a été établi par le préfet de la Loire-Atlantique pour interdire un spectacle à Nantes que le juge des référés du tribunal administratif avait suspendu. Le Conseil d'État, saisi lui aussi en référé a annulé le jugement du tribunal de Nantes confirmant l'applicabilité de l'arrêté du préfet. Le préfet avait relevé que les propos de Dieudonné violaient la loi qui interdit de l'apologie de la haine raciale, mais il avait aussi relevé que les réactions du public créent « un climat de vive tension et des risques de troubles à l'ordre public qu'il serait très difficile aux forces de police de maîtriser »⁹³. Le Conseil d'État ajoute qu'il appartient « à l'autorité administrative de prendre les mesures de nature à éviter

⁹³ Ordonnance du 9 janvier 2014, ministre de l'Intérieur c/ Société Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala, n° 374508, point 5.

que des infractions pénales soient commises »⁹⁴. Le problème est très limité et il n'y a pas d'engagement des forces de maintien de l'ordre sur cette affaire mais seulement un contrôle que les choses restent dans le calme.

En fait, ce sont toutes les limites à la liberté d'opinion qui posent un problème de droit. Mais le vrai problème, c'est quand il y a des troubles à l'ordre public qui engagent le maintien de l'ordre. Ce sont les effets qui comptent et pas la norme.

Deuxièmement, le même sujet peut donner lieu à des troubles dans un pays et ne rien provoquer dans un autre pays. Tout dépend de la stabilité de l'État, de sa prospérité mais aussi de la population. L'exemple de l'insulte à la religion est pertinent parce qu'il concerne la presse dans tous les pays. Aux Émirats arabes unis, la liberté d'expression est garantie par la constitution. Il y a dans la constitution deux articles à ce sujet. L'article 30 garantit "la liberté d'opinion et d'exprimer cette opinion verbalement, par écrit ou par tout autre moyen d'expression »⁹⁵. L'article 33 garantit la liberté d'association et la liberté de réunion dans les conditions fixées par la loi⁹⁶. La liberté d'expression est un droit fondamental. Il doit tenir compte des réalités sociales. Du fait que la population du pays, comme dans tout le Golfe, est profondément attachée à l'Islam qui constitue le fondement de la vie sociale, il ne serait pas compréhensible que la loi ne protège pas la religion musulmane. L'équilibre se fait de la manière suivante : aux Émirats arabes unis, la constitution reconnaît la liberté de culte⁹⁷. Cependant, l'Islam est la religion officielle⁹⁸.

Ce schéma n'est pas réservé aux Émirats. Il se retrouve dans d'autres pays ayant une religion officielle comme Monaco aux articles 9 et 23 de la constitution. Mais la comparaison ne va pas plus loin parce que les Émirats prévoient des peines pour ceux qui diffament l'Islam. L'article 312 du Code pénal des Émirats arabes unis punit de prison ou d'amende en particulier ceux qui offensent l'Islam d'une part

⁹⁴ Ibid. point 6.

⁹⁵ «Freedom of opinion and of expressing that opinion verbally, in writing, or by any other medium of expression is guaranteed as provided in law ».

⁹⁶ «Freedom of assembly and establishing associations is guaranteed as provided in law ».

⁹⁷ Émirats arabes unis, constitution du 2 décembre 1996, article 32 : « La liberté de culte, selon les traditions en vigueur, est protégée, à condition que cela ne porte pas atteinte à l'ordre public ou ne soit pas en contradiction avec les mœurs publiques ».

⁹⁸ Ibid. Article 7 : « L'Islam est la religion officielle de la Fédération, la Charia islamique y constitue une source de législation majeure, et la langue officielle de la Fédération est l'arabe ».

et ceux qui offensent ou dénigrent les religions divines reconnues⁹⁹. L'article 313 punit ceux qui publiquement et ouvertement violent les prescriptions du ramadan en mangeant et en buvant. L'article 313 bis prévoit que les sentences pour consommation d'alcool ne s'appliquent pas au non-musulman. La conception des Émirats est donc assez ouverte en comparaison avec d'autres pays voisins. Par exemple l'église Catholique Sainte-Marie à Dubaï a été inaugurée par Sheikh Rashid bin Saeed Al Maktoum le 7 avril 1967, le terrain ayant été donné par les autorités. Il existe quand même une limite à la liberté d'expression qui ne doit pas choquer les croyances d'une population qui ne demande qu'à pratiquer sa religion paisiblement. Il faut distinguer deux situations. Premièrement, la protection de l'Islam au moment de ses fêtes, dans ses lieux saints et dans ses prescriptions relève du bon sens. Celui qui ne croit pas n'est pas obligé de le dire publiquement. La loi des Émirats ne vise que les dénigrement publics. Deuxièmement, l'article 317 du Code pénal des Émirats arabes unis vise les regroupements, les organisations, les associations dont le but serait de nuire à l'Islam. Il y a dans ce cas une intention de nuire à l'Islam et à tous les habitants du pays. C'est dans ce cas que la liberté d'expression est limitée. On ne peut pas exprimer collectivement une volonté de dénigrer l'Islam et de répandre d'autres religions dans le pays. « Est puni d'un emprisonnement d'au moins cinq ans et d'au plus dix ans tout individu qui fonde, institue, organise ou administre une association, une corporation, une organisation ou une filiale de celle-ci ayant pour objectif d'offrir une résistance ou de commettre un outrage contre les principes de base et les instructions de la religion islamique, l'un de ses mandats et préceptes nécessairement connus, ou pour prêcher une religion autre que l'Islam, ou pour invoquer toute doctrine ou idée qui inclut, recommande ou promeut l'un des faits mentionnés plus haut »¹⁰⁰.

⁹⁹ Lien internet : UAE Penal Code (amended 1987).htm

¹⁰⁰ Émirats arabes unis. Code pénal. Article 317. « Shall be punishable by imprisonment for a period of not less than five years and not exceeding ten years, any individual who founds, institutes, organizes or administers an association, corporation, organization or any subsidiary thereof, having for objective to offer resistance or commit outrage against the basic principles and instructions of the Islamic Religion, any of its necessarily well-known mandates and precepts, or to preach any religion other than Islam, or to invoke any doctrine or idea which includes, recommends or promotes any of the herein above mentioned».

Ainsi, il n'est pas autorisé de prêcher une autre religion mais la pratique d'une autre religion est autorisée. Le rapport de 2008 sur la liberté religieuse publié par le secrétariat d'État des États-Unis montre une situation très calme sur ce sujet : « Il n'y a pas eu de cas d'abus sociétaux fondés sur l'appartenance, la croyance ou la pratique religieuse, bien que la pression sociétale ait découragé la conversion de l'Islam à d'autres religions, et il y a eu des cas de caricatures discriminatoires dans les médias »¹⁰¹. L'Islam n'est pas la seule limite à la liberté d'expression aux Émirats. Dans le code pénal, l'article 198 fait le lien entre les opinions de haine et la perturbation de la paix civile. « Seront punis de l'emprisonnement pour une période n'excédant pas un an et d'une amende n'excédant pas cinquante mille Dirhams ou de l'une de ces deux peines, quiconque incite d'autres personnes par des moyens de publicité à haïr ou mépriser une communauté cette instigation est susceptible de causer l'altération de la sécurité générale ». Les Émirats veulent maintenir la paix entre toutes les communautés dans le pays et c'est quand la critique cause des troubles que l'opinion est réprimée. Mais en pratique il n'y a pas de tensions dans le pays au sujet de l'Islam et des autres communautés.

Cette situation ne se reproduit pas partout dans les pays à majorité musulmane. Au Pakistan, le Code pénal de 1860 adopté sous l'occupation britannique comportait un article 295 qui punissait le blasphème contre toutes les religions. À partir de 1986, sous le régime du général Zia, la loi a été complétée par un article 295 B qui punit les outrages au Coran et par un article 295 C qui punit les outrages au Prophète Mohamed¹⁰². Mais au Pakistan, la loi anti-blaspème est la cause de graves problèmes. Le 31 décembre 2010, des milliers de manifestants se sont rassemblés à Islamabad pour protester contre la loi sur le blasphème. Le gouverneur du Pendjab a été assassiné par son garde du corps le 4 janvier 2011 parce qu'il contestait l'amendement de l'article 295 du Code pénal. Il y a eu des troubles et des morts dans toutes les communautés.

¹⁰¹ US Department of State, International Religious Freedom Report 2008, United Arab Emirates. Lien internet : <http://www.state.gov/j/drl/rls/irf/2008/108495.htm>

¹⁰² Code Pénal du Pakistan, 6th Octobre 1860 modifié, chapitre XV, article 295 A-B-C. lien internet : <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/46816797.pdf>

B/ L'encadrement du droit de manifester

Les nouvelles formes de contestations procèdent de réactions instantanées à l'actualité nationale ou internationale, sans organisation reconnaissable. Les mouvements spontanés empêchent la concertation avec les forces de l'ordre comme c'était le cas avec les contestations institutionnelles en Europe où les organisations politiques ou les syndicats étaient dans leur rôle et avaient pour objectif d'éviter les débordements. En évitant les violences, ces organisations prouvaient qu'elles avaient le contrôle des manifestants. C'était un signe de leur légitimité. Elles opposaient à l'État un ordre fondé sur d'autres principes mais qui avaient en commun de respecter les biens et les personnes. Ce n'est plus le cas parce qu'il y a avec les technologies de communication une grande capacité à réagir rapidement à l'actualité. Pour prévenir les violences, il faut avant tout surveiller l'état de la société. En France par exemple, « Les fonctionnaires des services départementaux d'information générale (SDIG) sont chargés de rédiger des notes d'information pour les services centraux ainsi que les préfets et les directions départementales de la sécurité publique (DDSP), sur les sujets économiques et sociaux (analyse économique, vie des entreprises, secteur public, mouvements sociaux, monde rural, professions indépendantes), institutionnels et sociétaux (dérives sectaires, religions, écologie, racisme et xénophobie, ultra-gauche, extrême droite) et sur les violences urbaines (quartiers sensibles, économie souterraine, bandes, hooliganisme) »¹⁰³. Ces renseignements permettent d'évaluer les risques de passer de la manifestation d'une opinion à des actes de violence. Mais il y a un double système pour contrôler l'évolution de ces manifestations. Le premier c'est de déclarer les manifestations (a) et le deuxième c'est d'interdire les manifestations pour des motifs légitimes (b).

a) La déclaration préalable des manifestations

Le document de base le plus important sur les réunions pacifiques est un document provenant de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. Ce sont les lignes directrices du Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH)/ Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (Conseil de l'Europe) adoptée en juillet

¹⁰³ France, Cour des Comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, Rapport public thématique, juillet 2011, page 170.

2010¹⁰⁴. Le point principal c'est la légalité de l'expression des opinions et la liberté de les manifester en public. Le document est européen mais se connecte aux normes internationales des droits de l'homme : « ...il est indispensable que la législation soit soigneusement rédigée de manière à délimiter le pouvoir d'appréciation accordé aux autorités. La loi elle-même doit être compatible avec les normes internationales de protection des droits de l'homme et suffisamment précise pour permettre à un individu de déterminer si sa conduite violera ou pas la loi et, le cas échéant, les conséquences prévisibles d'une telle violation »¹⁰⁵.

Selon ces normes, le rôle de la police est de faciliter la manifestation. En pratique, la police assiste aux manifestations en assurant le contrôle du trafic routier pour éviter les accidents. Elle ferme les yeux sur des infractions mineures comme les personnes qui marchent sur les pelouses, qui montent sur les arbres ou sur les monuments publics sauf quand la sécurité des personnes est en cause¹⁰⁶. En résumé, dans la plupart des cas au moment des manifestations, l'autorisation donnée par les autorités permet de mettre les moyens policiers nécessaires pour assurer la sécurité des personnes. Dans beaucoup de cas, sans qu'il y ait d'instructions écrites, la police ne procède pas à des arrestations parce que cela agiterait la foule. Il vaut mieux ne pas intervenir sur des actions de faible importance quand le climat général de la manifestation est tranquille. Le rôle de la police dans un État de droit n'est pas d'enflammer les choses. Les principes applicables sont la proportionnalité des restrictions et la non-discrimination dans l'application des restrictions¹⁰⁷.

Au niveau universel, dans le Haut-commissariat aux droits de l'homme il existe un Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association. Le rapporteur a été établi en octobre 2010 par la résolution 15/21 du Conseil des droits de l'homme. Il faut noter que cette résolution ne mentionne pas les manifestations. C'est indirectement que la manifestation est visée puisque le droit de réunion pacifique doit

¹⁰⁴Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, Étude n° 581/2010, 9 juillet 2010. Lien internet : <http://www.osce.org/fr/odihr/119674?download=true>

¹⁰⁵ Ibid. point 2-3.

¹⁰⁶ Australia, Standing Committee on Legal Affairs, *Police Powers of Crowd Control*, mai 2007, page 11. Lien internet :

http://www.parliament.act.gov.au/_data/assets/pdf_file/0010/380386/06_police_powers_final.pdf

¹⁰⁷ Le droit de réunion et de manifestation peut être vu sous le principe de non-discrimination. Concernant les législations libérales, le rapporteur mentionne la Bulgarie où toutes les organisations politiques et sociales ont le droit de tenir des réunions. Bulgarie, *loi sur les rassemblements, les réunions et les manifestations* (1990), art. 2.

pouvoir se faire sur la voie publique et que c'est « une composante essentielle de la démocratie »¹⁰⁸. Dans le rapport annuel de cette institution, il y a deux régimes différents, celui de la notification et celui de l'autorisation préalable¹⁰⁹. Pour le Rapporteur spécial des Nations-Unies, « l'exercice des libertés fondamentales ne devrait pas être soumis à l'autorisation préalable des autorités »¹¹⁰.

Mais en pratique tout est une question de procédure qui dépend des États. Le document du Conseil de l'Europe pose en principe qu'il ne faudrait pas de formalité particulière pour se réunir et manifester : « Il n'est pas nécessaire, en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, de notifier à l'avance la tenue d'une réunion. En fait, dans une société ouverte, bon nombre de types de réunions ne sont soumis à aucune forme de réglementation officielle »¹¹¹. S'il y a des procédures, c'est pour mieux faciliter ou organiser la réunion dans de bonnes conditions. Mais presque partout il y a des procédures. Le régime de la notification est le plus libéral puisqu'il suffit d'informer les autorités de la tenue d'une manifestation. Il n'y a pas besoin d'une autorisation. C'est le cas en Espagne par exemple¹¹².

En Russie, une manifestation doit être déclarée préalablement aux autorités compétentes entre 15 et 10 jours avant la date prévue. Pour les simples protestations sans déplacement (piketing ou sitting), 3 jours sont suffisants¹¹³. Il n'y a pas besoin d'autorisation. Mais les autorités peuvent suspendre ou terminer la manifestation quand il y a une menace à la sécurité ou la santé des personnes ou quand il y a violation de la loi¹¹⁴. Mais en réalité il y a des écarts entre le droit et la pratique et il faut tenir compte de l'histoire russe. Dans un document un peu plus ancien (2007) que la

¹⁰⁸ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 6 octobre 2010, résolution A/HRC/RES/15/21 : The rights to freedom of peaceful assembly and of association.

¹⁰⁹ Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, M. Maina Kiai (Kenya), A/HRC/20/27, 31 mai 2012, page 9.

¹¹⁰ Ibid. page 8.

¹¹¹ Lignes directrices du bidh/osce et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, Étude n° 581/2010, 9 juillet 2010, point 4-1.

¹¹² Espagne, constitution du 27 décembre 1978, article 16 : « On garantit la liberté d'opinion, de religion et de culte des individus et des communautés sans autres limitations, dans ses manifestations, que celles qui sont nécessaires au maintien de l'ordre public protégé par la loi ».

¹¹³ Article 7. Russie, loi fédérale n° 54-FZ du 19 juin 2004 on *Rallies, Meetings, Demonstrations, Marches and Piketing*. Lien internet :

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282012%29029-e>

¹¹⁴ Articles 15 et 16. Russie, loi fédérale n° 54-FZ du 19 juin 2004 on *Rallies, Meetings, Demonstrations, Marches and Piketing*. Lien internet :

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282012%29029-e>

période qui intéresse cette thèse, selon l'organisation « International Youth Human Rights Movement » il y a une différence entre le droit et la situation sur le terrain :

« L'article 31 de la Constitution russe garantit la liberté de réunion pacifique et la loi russe sur les manifestations est l'une des plus libérales d'Europe. Selon cette loi, on a le droit de manifester si les autorités sont informées à l'avance et si aucune permission n'est requise de leur part. Les autorités ne peuvent proposer qu'une date et un lieu différents et signaler des irrégularités dans la notification, mais ne peuvent imposer aucun changement ni aucune forme d'interdiction préventive d'une action publique. Ils sont tenus d'assister les organisateurs d'une manifestation et de garantir la sécurité publique et l'ordre public »¹¹⁵. En réalité, l'organisation prétend que la liberté de manifester est très limitée par la police et qu'il y a des pressions sur les organisateurs.

Le régime de la déclaration préalable a pour objet en premier de prévenir les troubles à l'ordre public et en deuxième de préparer les forces de l'ordre. Premièrement, dans les pays où la liberté de manifester est garantie par la constitution, les gouvernements ont quand même le droit de limiter la liberté de manifester pour des raisons de sécurité publique. En Europe, la Cour européenne des droits de l'homme a décidé qu'une opération de l'escargot qui est une manifestation avec des voitures qui paralysent la circulation justifie les sanctions pénales prononcées contre un conducteur de camion. Pour la Cour, « l'obstruction complète du trafic va manifestement au-delà de la simple gêne occasionnée par toute manifestation sur la voie publique »¹¹⁶. Cela veut dire que toute manifestation sur la voie publique est une gêne. Mais il y a trouble quand plus personne ne peut passer, même les services de secours et la police. Toujours en France, tous les cortèges, les défilés comme celui du 1^{er} mai pour la fête du Travail, les rassemblements de personnes et les manifestations de toutes sortes sur la voie publique doivent être déclarés préalablement à la préfecture de police (article L 211-1 du code de la sécurité intérieure).

Selon le droit français, une manifestation est un groupe de personnes utilisant la voie publique pour exprimer une volonté collective. Si elle est mobile, c'est un cortège et si elle est immobile c'est un rassemblement. Il faut comprendre que selon les usages des pays, le cortège est utilisé par les officiels en certaines circonstances. C'était le cas de

¹¹⁵ MAKAROV Dmitri, *Overview of the Situation with the Freedom of Assembly in Russia (Spring 2006 – spring 2007)*, page 1. Lien internet : <http://www.osce.org/odihr/27793?download=true>

¹¹⁶ Cour européenne des Droits de l'Homme, 5 mars 2009, Barraco contre France, § 47.

la manifestation organisée le 11 janvier 2015 après l'attentat contre Charlie Hebdo. Comme il y avait beaucoup de chefs d'États et de gouvernements dans le cortège à Paris, la démonstration sur la voie publique est un moyen de montrer la force d'une opinion. Donc, l'opposition peut aussi utiliser ce moyen pour des raisons d'égalité. Mais le cortège peut vite devenir un attroupement s'il y a une atteinte à l'ordre public. Dans ce cas c'est l'article 431-3 du Code pénal qui punit l'attroupement. Un attroupement se produit quand une manifestation a été interdite (le seul de fait de violer l'interdiction trouble l'ordre public) ou quand elle n'a pas été déclarée¹¹⁷.

En Suisse, dans le canton de Genève, la loi sur les manifestations sur le domaine public du 26 juin 2008 met en place un régime d'autorisation préalable¹¹⁸. L'article 1 de la loi indique que « dans le respect des droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale et la Convention européenne des droits de l'homme, la présente loi régit l'organisation et la tenue de manifestations sur le domaine public ». Les manifestations sur le domaine public sont soumises à une autorisation délivrée par le département de la sécurité et de l'économie. Les autorités évaluent « notamment le danger que la manifestation sollicitée pourrait faire courir à l'ordre public »¹¹⁹. Cette loi a été modifiée en 2012 parce que les manifestations sont nombreuses à Genève puisqu'il les institutions des Nations-Unies concentrent beaucoup de mouvements n'ayant rien à voir avec la Suisse mais qui manifestent sur le sol Suisse. Le nouveau contenu de la loi dispose que les autorités de Genève s'assurent « notamment que l'itinéraire n'engendre pas de risque disproportionné pour les personnes et les biens et permet l'intervention de la police et de ses moyens sur tout le parcours. Il peut prescrire que la manifestation se tienne en un lieu déterminé, sans déplacement »¹²⁰. Cette mesure statique permet un contrôle plus facile pour la police et diminue les troubles dans les rues.

Mais ce qui est important c'est le délai de 3 mois qui sépare la demande de la manifestation elle-même. Par rapport à la France qui a un délai de 3 jours minimum avant la date de la manifestation, ce délai est très grand. Mais le problème le plus important c'est qu'il y avait dans la modification de 2012 une responsabilité pénale

¹¹⁷ DUPIC Emmanuel, *Droit de la sécurité intérieure*, Paris, Gualino, 2014, points 910-911.

¹¹⁸ Loi acceptée par référendum le 11 mars 2012 par 53.9 % des Genevois. Lien internet : https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_F3_10.html

¹¹⁹ Ibid. article 5.

¹²⁰ Ibid. article 5.

pour les organisateurs et une responsabilité sans faute. Le nouvel article 10 de la loi prévoyait que « lorsque le bénéficiaire de l'autorisation de manifester ne respecte pas les conditions et charges posées par l'autorisation, ou lorsque, même sans sa faute, la manifestation donne lieu à des atteintes graves aux personnes ou aux biens, le département peut lui refuser toute nouvelle autorisation pendant une période de 1 à 5 ans »¹²¹. Le tribunal fédéral de Suisse a annulé cet article dans une décision du 10 juillet 2013 parce qu'une « telle interdiction revêt en effet dans une large mesure un caractère répressif contraire à la Constitution, de surcroît disproportionné »¹²². Dans un communiqué du 9 mars 2012, le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de réunion et d'association pacifiques a indiqué que l'exercice des libertés fondamentales ne devrait pas être soumis à une autorisation préalable des autorités. Dans le rapport de 2012, il « recommande au Gouvernement de réviser la loi modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public au sein de la république et du canton de Genève de sorte qu'elle soit conforme aux meilleures pratiques relatives à la liberté d'association et de réunion pacifique détaillées dans son rapport thématique »¹²³. Le tribunal qui a effacé la responsabilité sans faute a maintenu l'article 10 de la loi qui dit que « celui qui a omis de requérir une autorisation de manifester, ne s'est pas conformé à sa teneur, a violé l'interdiction édictée à l'article 6, alinéa 1, ou ne s'est pas conformé aux injonctions de la police est puni de l'amende jusqu'à 100 000 F »¹²⁴. C'est ce type de dispositif qui entraîne les mesures d'interdiction.

b) Les mesures d'interdiction

Les mesures d'interdiction de manifester sont très nombreuses. La plupart des pays reconnaissent le droit d'exprimer son opinion publiquement. Mais quand il y a des risques de débordements, la réglementation peut prévoir l'interdiction du rassemblement. Les réglementations sont différentes d'un pays à l'autre. Mais le résultat est le même partout : les personnes ne peuvent manifester sur la voie publique ce qui renforce leur mécontentement. Si les foules veulent quand même manifester,

¹²¹ Article 10 A dans sa rédaction initiale. Lien internet : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L10615.pdf>

¹²² Suisse, Tribunal Fédéral, Arrêt du 10 juillet 2013 (1C_225/2012) : Le Tribunal fédéral admet partiellement un recours formé contre la modification de la loi genevoise sur les manifestations sur le domaine public ("manifestations à potentiel violent"). Lien internet :

¹²³ Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, M. Maina Kiai (Kenya), A/HRC/20/27, 31 mai 2012, op. cit. page 39.

¹²⁴ Suisse. Loi sur les manifestations sur le domaine public du 16 juin 2008 modifiée 2012, article 10 nouvelle rédaction. Lien internet : https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_F3_10.html

elles violent l'interdiction et peuvent être condamnées. La loi de la Belgique sur la fonction de police du 5 août 1992 dispose à l'article 31 que « dans l'exercice de leurs missions de police administrative (.) les fonctionnaires de police peuvent en cas d'absolue nécessité procéder à l'arrestation administrative des personnes qui perturbent la tranquillité publique et les éloigner des lieux de l'attroupement. La privation de liberté ne peut jamais durer plus longtemps que le temps requis par les circonstances qui la justifient et ne peut en aucun cas dépasser douze heures »¹²⁵. L'application de cette loi se réfère aux attroupements et aux grands rassemblements¹²⁶. Cette arrestation administrative a pour but de tenir les personnes qui peuvent nuire au « déroulement paisible » des grands rassemblements. Elles sont libérées après. En France, le rapport Popelin en s'appuyant sur l'exemple de la Belgique et celui de l'Allemagne, ce qui fait très peu, préconise l'interdiction administrative de manifester dans le respect du principe de proportionnalité. Jusqu'à maintenant en France il y a des interdictions administratives de manifestation. Ce sont les manifestations et les rassemblements qui sont interdits, pas les manifestants. Le rapport va dans le sens d'une interdiction personnalisée et préventive de manifester comme en Belgique, par une mise à l'écart dans un centre de rétention pour une durée limitée. Cette proposition en faveur d'une interdiction administrative serait limitée par le principe de proportionnalité parce que les atteintes portées à l'exercice des libertés fondamentales pour des raisons d'ordre public doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées. Mais l'interdiction serait ciblée et décidée par les autorités administratives c'est-à-dire le préfet sous le contrôle du juge. L'interdiction concernerait « les individus nominativement condamnés ou connus en tant que casseurs violents ». Ils ne pourraient plus pénétrer au sein d'un périmètre à peine de se rendre coupable d'un délit spécifique devant être défini. Ils ne seraient pas retenus comme en Belgique, mais leur présence dans les manifestations permettrait de les interpellier et de les mettre en garde à vue. Ce dispositif nécessite de repérer les personnes qui manifestent, de les filmer, de les identifier et de les saisir. Techniquement, cela nécessite certains aménagements. Mais en France, il n'y a pas cette habitude des arrestations administratives. Si la manifestation n'est pas interdite,

¹²⁵Belgique, loi du 5 août 1992. Loi sur la fonction de police, article 31. Lien internet : http://www.bger.ch/fr/press-news-1c_225_2012-t.pdf[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1992080552&table_n](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1992080552&table_name=loi)

¹²⁶ Ibid. article 22.

alors tout le monde peut manifester sauf les personnes qui ont déjà été condamnées pour des violences. L'interdiction de manifester est une peine complémentaire ordonnée par le juge pénal. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur l'instauration de la peine complémentaire d'interdiction de manifester prévue par l'article 18 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Le Conseil est juge de la conformité des lois à la constitution française. La gauche avait contesté cette disposition parce que « ces peines portent atteinte à la liberté d'expression, qu'elles ne sont pas nécessaires et qu'en tout état de cause, elles sont disproportionnées aux infractions commises ». Le Conseil constitutionnel n'a pas suivi ce raisonnement : « L'interdiction de manifester prévue par le législateur pour une durée maximum de trois ans est limitée à des lieux fixés par la décision de condamnation. Il incombe ainsi au juge pénal de décider non seulement du principe de cette interdiction mais aussi de son champ d'application. Eu égard à la nature des infractions énumérées par l'article en cause, l'interdiction mentionnée ci-dessus ainsi que les peines sanctionnant sa méconnaissance ne porte pas atteinte au principe de proportionnalité des sanctions et ne sont pas non plus de nature à méconnaître les exigences de la liberté individuelle, de la liberté d'aller et venir et du droit d'expression collective des idées et des opinions »¹²⁷. Le législateur français a concilié « les exigences de l'ordre public et de la garantie de libertés constitutionnellement protégées »¹²⁸.

Le préfet de police de Paris a interdit une manifestation organisée par le *Nouveau Parti Anticapitaliste* en faveur de la Palestine par arrêté du 25 juillet 2014. À cette époque, l'armée israélienne avait fait le blocus de Gaza. La manifestation était prévue pour le 26 juillet. Les organisateurs avaient saisi le Conseil d'État en référé pour contester l'ordonnance en référé du tribunal administratif de Paris qui avait rejeté la demande de suspension de cette interdiction. Le Conseil d'État par ordonnance du 26 juillet a rejeté aussi cette demande parce que le préfet de police avait déjà interdit une manifestation le 13 juillet mais les organisateurs ont quand même manifesté : « En dépit d'un déploiement très important des forces de l'ordre, à des heurts violents avec les forces de l'ordre ainsi qu'à des atteintes aux biens et à des lieux de culte »¹²⁹. Puis une autre

¹²⁷ Conseil Constitutionnel, Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995. Point 24.

¹²⁸ Ibid. Point 23.

¹²⁹ Conseil d'État, Ordonnance du 26 juillet 2014, M. C... et autres, n°383091, point 5. Lien internet : <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Selection-des-decisions-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Ordonnance-du-26-juillet-2014-M.-C-et-autres>

manifestation a eu lieu dans les mêmes conditions le 19 juillet « au cours de laquelle des heurts violents ont de nouveau opposé des groupes d'individus aux forces de l'ordre et des atteintes graves ont été commises aux personnes et aux biens »¹³⁰. Pour interdire la manifestation du 26 juillet, le préfet s'était fondé sur une question de procédure mais surtout sur le manque de service d'ordre pour assurer la sécurité alors qu'ils prétendaient disposer de 200 personnes. L'interdiction a été maintenue parce que les organisateurs n'offraient aucune garantie de pouvoir maintenir l'ordre dans leurs rangs.

Il est plus difficile d'apprécier la légitimité des mesures d'interdiction de manifester dans d'autres cas. En août 2013, le gouverneur de Conakry en Guinée a interdit les manifestations liées aux coupures d'électricité parce qu'il y a eu des violences avec les policiers : "Il est désormais formellement interdit à tout citoyen, quel qu'il soit, de manifester dans la rue pour cause de coupure d'électricité, d'eau ou à caractère politique »¹³¹. L'interdiction est très générale puisque les manifestations politiques sont interdites et aussi très particulière puisqu'elle vise les coupures d'eau et d'électricité. Mais les manifestations sont très fréquentes dans ce pays qui connaît une tendance à la dictature. Pourtant l'article de la constitution de 2010 dispose que chacun est libre d'exprimer, de manifester, de diffuser ses idées et ses opinions par la parole, l'écrit et l'image¹³². Au Sénégal, l'article 10 de la Constitution du 22 janvier 2001 dispose que «chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement ses opinions par la parole, la plume, l'image, la marche pacifique, pourvu que l'exercice de ces droits ne porte atteinte ni à l'honneur et à la considération d'autrui, ni à l'ordre public»¹³³. Mais en février 2015, la police a dispersé à Dakar un rassemblement de l'opposition contre les restrictions aux libertés. La contradiction est visible puisque l'opposition manifeste contre les mesures d'interdiction. On peut aussi mentionner l'article 23 de la constitution de la République démocratique du Congo qui dispose que « toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit implique la liberté d'exprimer ses opinions ou ses convictions, notamment par la parole, l'écrit et l'image, sous réserve

¹³⁰ Ibid. point 5.

¹³¹ Lien internet : <http://www.slateafrique.com/335834/guinee-interdiction-de-manifester-contre-les-coupures-de-courant>

¹³² République de Guinée, constitution du 7 mai 2010, article 7. Lien internet : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/gn2010.htm#2>

¹³³ Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001. Lien internet : <http://www.au-senegal.com/IMG/pdf/Constitution-senegal-2008.pdf>

du respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs »¹³⁴. L'article 26 indique que « la liberté de manifestation est garantie. Toute manifestation sur les voies publiques ou en plein air, impose aux organisateurs d'informer par écrit l'autorité administrative compétente ». Tout cela n'a pas eu d'effet pratique puisqu'après les résultats de l'élection présidentielle du 16 décembre 2011, ce sont les chars qui ont réprimé les manifestations des opposants qui criaient au trucage du résultat¹³⁵. Il ne faut pas donner de l'importance aux constitutions. L'appréciation du risque de trouble à l'ordre public revient à l'exécutif.

À Bahreïn, un décret royal du 31 juillet 2013 a modifié la loi de 2006¹³⁶ sur la protection de la société contre les actes de terrorisme. L'article 10 amendé prévoit une peine minimum de prison de 10 ans pour ceux qui transportent des bombes ou prévoient de transporter des bombes en vue d'une action terroriste ». Si l'explosion tue ou blesse, la sanction est la peine capitale ou l'emprisonnement à vie. Des peines d'emprisonnement sont prévues pour ceux qui transportent de fausses bombes ou qui ressemblent à des explosifs. L'article 24 de la loi de 2006 a été amendé pour étendre la révocation de la citoyenneté à ceux qui appartiennent à une organisation qui défendent le terrorisme, à ceux qui communiquent avec ces organisations, ou à ceux qui incitent à la commission d'actes terroristes même si ce n'est pas suivi d'effets. Ces mesures ont pour but d'isoler les organisations qui manifestaient contre le pouvoir royal en 2013. Les Nations-Unies ont considéré que la privation de la citoyenneté contredisait les droits fondamentaux : « Nous réaffirmons que le droit à la nationalité est un droit fondamental protégé par l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui prévoit que nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité. Toute privation de la nationalité prévue par la loi doit être conforme aux normes de procédure et de fond, y compris le principe de proportionnalité »¹³⁷.

¹³⁴ Constitution de la République Démocratique du Congo, 18 février 2006. Lien internet : http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Constitution_de_la_RDC.pdf

¹³⁵ LUNGUNGU KDIMBA Trésor, *Le droit de réunion et de manifestation publique en RDC*, Université de Kinshasa RDC, 2012. Lien internet : <http://www.memoireonline.com/01/14/8461/le-droit-de-reunion-et-de-manifestation-publique-en-RDC.html>

Joseph Kabila a été réélu à 48,9 % des voix contre Étienne Tshisekedi (32,3 %).

¹³⁶ ALZUBAIRI Fatemah, *Kuwait and Bahrain's Anti-terrorism Laws in Comparative and International Perspective*, Toronto, Canada, 2011, 72 pages. Publié avant l'amendement de 2013.

¹³⁷ Nations Unies, Haut-commissariat aux droits de l'homme, 6 août 2013. Lien internet : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13608&LangID=E>

En Ukraine, les lois anti-manifestation ont été adoptées le 17 janvier 2014 par la Verkhovna Rada (le parlement ukrainien) à l'époque du gouvernement de l'ex-Président ukrainien Yanukovych. En raison de leur aspect antidémocratique, elles ont été abrogées par le parlement le 27 janvier 2014 quand l'opposition négociait avec le gouvernement de Yanukovych. Il y avait alors les manifestations de la place Maïdan. Le 22 février 2014, le Président Yanukovych a fui en Crimée avant de partir en Russie. Le problème international avec la Russie s'est aggravé à ce moment-là. Mais cela montre que l'interdiction des manifestations permet de retarder le basculement d'un pouvoir illégitime.

La liste des interdictions ou des lois qui rendent en pratique impossible de manifester est longue. C'est un fait général que le pouvoir en place n'apprécie pas qu'on le remette en cause. L'expression d'un désaccord dans la rue se traduit toujours par la contestation de ceux qui représentent l'ordre, c'est-à-dire la police. La police défend l'ordre public mais l'ordre public est défini par la loi et par les décisions de l'exécutif. Il n'y a aucun moyen de résoudre ce problème. La seule possibilité est de rappeler aux manifestants qu'ils ont le devoir de ne pas porter des dommages aux biens et aux personnes.

Après les attaques terroristes à Paris qui ont fait au moins 127 morts le 13 novembre 2015, le Président Hollande a décrété l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire national¹³⁸. Selon l'article 1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence, cette mesure peut être prise « en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » et il faut une loi pour le prolonger après 12 jours. Pendant l'état d'urgence, les manifestations publiques sont interdites. Dans ce cas, les interdictions ont pour but de protéger la foule contre d'autres attaques mais aussi contre les mouvements de foule qui se sont passés le dimanche 15 novembre devant les lieux des attentats. Les rassemblements de personnes qui veulent mettre des fleurs ne sont pas organisés. Le problème pour les forces de l'ordre c'est que ce sont des gens pacifiques qui peuvent servir de cibles à d'autres terroristes. Les personnes peuvent aussi se blesser ou s'écraser. Il faut comprendre que les interdictions ne visent pas les mouvements qui perturbent l'ordre public, mais visent les rassemblements qui sont des dangers graves pour la foule. Le maintien de l'ordre ici est légitime pour la défense

¹³⁸ Décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

de la population. Mais il y a des contestations de cette mesure en particulier à gauche, parce que l'état d'urgence est une mesure d'exception qui doit être contrôlée. Ce qui est certain, c'est que la répression des attaques terroristes n'est pas du maintien de l'ordre mais une action spéciale contre des réseaux clandestins. Le maintien de l'ordre sur les espaces publics n'est qu'un moyen de garder le contrôle de la situation.

§ 2 Le devoir de respecter l'ordre public

Le guide pour la conduite et le comportement des forces de police du Comité international de la Croix Rouge résume le problème de la confrontation entre des manifestants et la police¹³⁹. La police qui doit rétablir l'ordre public dans les limites de la loi. Normalement, les manifestations doivent être pacifiques parce que la liberté d'expression n'est pas dans le désordre.

Par exemple, l'article 5 de la loi chinoise sur les manifestations indique que les manifestations doivent être pacifiques : « Une assemblée, une procession ou une manifestation doit être tenue de manière pacifique; aucune arme ou explosif ne doit être transporté et aucune violence n'est employée »¹⁴⁰. Cela veut dire que la police comme les manifestants doivent rester dans les limites de la loi. L'ordre public est des deux côtés. Mais il y a deux situations. Dans la première situation, il y a des troubles à l'ordre public mais les manifestations sont légitimes. Dans l'autre cas, il y a la recherche d'entrer en conflit avec la police. Le maintien de l'ordre n'est pas le même dans les deux cas. Il faut distinguer le respect de l'ordre public en cas de revendications légitimes (A) de la recherche de l'affrontement avec la police (B)

A/ Le respect de l'ordre public dans le cas des revendications légitimes : les responsabilités de la police

Dans tous les cas, le recours à la violence pour exprimer ses opinions n'est pas acceptable dans un État de droit. La dégradation des biens et l'atteinte aux personnes n'ont aucune justification légitime. Imposer son point de vue par la force conduit à l'éclatement des communautés humaines en une multitude de groupes qui s'affrontent. L'unité de l'État disparaît. Mais il y a plus de risque pour l'État à maintenir l'ordre parmi

¹³⁹ Comité international de la Croix Rouge, Guide pour la conduite et le comportement des forces de police - Droit international des droits de l'homme et principes humanitaires dans les opérations de maintien de l'ordre, Genève, 2012, page 7.

¹⁴⁰ Article 5, Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations, 31 octobre 1989. Lien internet : <http://www.icla.up.ac.za/images/un/use-of-force/asia-pacific/China/Law%20on%20Processions%20and%20Demonstrations%20China%201989.pdf>

la population quand les raisons du mécontentement sont acceptées par la majorité des habitants qui pensent que les violences dans la rue sont la marque du désespoir face à la misère, au chômage, à la pauvreté. Les désordres sociaux et économiques existent partout dans le monde. Les médias qui montrent l'affrontement entre la police et ceux qui veulent plus de justice sociale légitiment la contestation et affaiblissent la police. Les débordements à caractère social finissent par devenir légitimes (a). Les contestations sont aussi légitimes quand les manifestants rejoignent des thèmes mondiaux comme l'environnement (b).

a) Le débordement des revendications sociales

Les causes des contestations sociales peuvent venir de l'extérieur ou de l'intérieur du pays. Dans le premier cas, ce sont des mesures prises par les organisations internationales ou les sommets internationaux qui provoquent des ruptures sociales dans les pays. Le problème c'est que les pouvoirs nationaux ne semblent pas capables de répondre aux besoins des habitants. Comme la politique nationale semble guidée depuis l'extérieur, les forces de l'ordre apparaissent comme si elles étaient aux ordres de l'extérieur. Il y a dans ce cas un grave problème de légitimité de l'intervention de la police. Ce phénomène n'est pas nouveau. Il y a une longue histoire des contestations sociales ayant pour cause les politiques d'austérité du Fonds monétaire international. En 1983 en Tunisie, le Fonds monétaire international a exigé un plan d'ajustement budgétaire qui a conduit à supprimer le subventionnement des aliments qui consommait 10 % des recettes de l'État. La décision a entraîné immédiatement une augmentation de la farine et donc du pain. Il y a eu des émeutes « du pain » avec des jeunes, des pauvres, des chômeurs et les habitants des bidonvilles. Le président Bourguiba a proclamé l'état d'urgence et c'est l'armée qui a rétabli l'ordre le 5 janvier 1984 avec 150 morts environ (chiffre officieux) ou 70 morts (chiffre officiel)¹⁴¹. La hausse du pain a été annulée, le ministre de l'Intérieur Idriss Guigah a été limogé. Cette crise amènera M. Ben Ali au poste de Premier ministre en 1986.

Pour revenir à la période des dix dernières années, la crise économique a causé beaucoup de troubles sociaux dans des pays où habituellement on vivait dans la prospérité. Le 30 novembre 1999, les émeutes de Seattle aux États-Unis ont

¹⁴¹ BELKHODJA Tahar , *Les trois décennies Bourguiba. Témoignage*, Paris, éd. Publisud, 1998, page 186.

rassemblé 50 000 manifestants altermondialistes contre le lancement du « Millenium Round » de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Ce n'était pas la première fois que des organisations non gouvernementales avaient mobilisé contre le libre-échange puisque le projet d'accord multilatéral sur les investissements avait été retiré en 1999 à la suite de grandes manifestations. Mais à Seattle il y a eu une véritable bataille entre les manifestants et les forces de l'ordre. Les organisateurs réunis dans le Direct Action Network (DAN), n'avaient planifié aucune violence ni aucune destruction. Mais parmi les 40 000 manifestants, il y avait une centaine d'anarchistes qui voulaient attaquer les symboles du capitalisme comme les banques, Nike, McDonald's, Starbucks, etc¹⁴². Le maire de Seattle, Paul Schell, avait décidé une zone de couvre-feu limitée (limited curfew zone) qui a été considérée par les associations de défense de la liberté d'expression comme une zone de non-protestation (non-protest zone) qui violait le premier amendement de la constitution américaine¹⁴³. Le 30 novembre 1999 à 4 heures 57, le gouverneur de l'État de Washington, Gary Locke, a signé la proclamation d'état d'urgence et a déployé 300 membres de la garde nationale¹⁴⁴. L'interdiction de vendre des masques à gaz dans la ville montrait que le maire de Seattle voulait désarmer les protestataires face aux gaz employés par la garde nationale et par la police¹⁴⁵.

Ces mesures étaient justifiées par le fait que le Président Bill Clinton était présent à Seattle ainsi que beaucoup de représentants de pays étrangers pour la conférence de l'OMC. L'état d'urgence a pris fin le 4 décembre 1999 après avoir fait 92 blessés dans les rangs des protestataires, la plupart pour inhalation de gaz, la plus grave blessure étant un bras cassé et 56 blessés dans les rangs policiers essentiellement pour des surdités provisoires à cause des grenades¹⁴⁶. Plusieurs centaines de personnes ont été arrêtées puis relâchées. L'écart entre ces pertes limitées et les images de la

¹⁴² WTO Meeting and Protests in Seattle (1999) -- Part 2. Lien internet :

http://www.historylink.org/index.cfm?DisplayPage=output.cfm&file_id=9213

¹⁴³ American Civil Liberties Union of Washington, *Out of Control ; Seattle's Flawed Response to Protests Against the World Trade Organization. A Special Report*. June 2000, page 19.

¹⁴⁴ Site officiel des archives municipales de Seattle. Lien internet :

<http://www.seattle.gov/cityarchives/exhibits-and-education/digital-document-libraries/world-trade-organization-protests-in-seattle>

¹⁴⁵ Déclaration d'état d'urgence du maire de Seattle, le 30 novembre 1999.

Lien internet : <http://www.seattle.gov/Documents/Departments/CityArchive/DDL/WTO/1999Dec6.htm>

¹⁴⁶ GILLHAM Patrick – MARX Gary, *Complexity & Irony in Policing and Protesting: The World Trade Organization in Seattle, Social Justice*, 2000, vol. 27, no. 2, page 226.

bataille de Seattle montrent la maîtrise des forces de l'ordre. Mais la conférence a été annulée. Le directeur général de l'OMC a déclaré que « la violence n'est jamais une façon appropriée de surmonter les divergences. Je sais que la violence est le fait d'un minuscule segment qui, par de telles actions, détourne l'attention de ceux qui sont venus ici pour protester dans un esprit constructif »¹⁴⁷. Après ces événements, le chef de la police, Norm Stamper a démissionné de ses fonctions en 2000 en regrettant l'utilisation de gaz lacrymogène.

L'année 2001 a connu de nombreux et graves troubles pour des contestations économiques. En décembre 2001, des manifestations en Argentine contre la dévaluation de la monnaie ont provoqué 28 morts officiellement dans des cacerolazo qui sont des manifestations avec du bruit des casseroles.

Pendant le sommet du G8 de 2001 à Gênes en Italie, il y a eu des émeutes très graves avec une victime, Carlo Giuliani, dont la version officielle de la mort est dans un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme qui disculpe l'Italie de toute responsabilité¹⁴⁸ :

23. À bord de la jeep (.) tout en hurlant aux manifestants de s'en aller « sinon il les tuerait », Mario Placanica dégaina son pistolet Beretta 9 mm, le pointa en direction de la lunette arrière brisée du véhicule et, après quelques dizaines de secondes, tira deux coups de feu.
24. L'un de ces coups de feu atteignit Carlo Giuliani, un manifestant cagoulé, au visage, sous l'œil gauche. Il était proche de l'arrière de la jeep et venait de ramasser et de soulever un extincteur vide. Il s'effondra à proximité de la roue arrière gauche du véhicule.

Dans la violence des émeutes, il peut y avoir de mauvais traitements ce qui explique que le comité des Nations Unies contre la torture se saisisse des situations comme celle de l'Italie en 2001 où il y a eu des accusations contre la police italienne. Le quatrième rapport périodique du comité sur l'Italie en mai 2007 a recommandé que « les autorités de l'État parti devraient procéder à un examen approfondi des pratiques actuelles en matière de police, notamment de la formation et du déploiement des agents chargés des opérations antiémeutes ainsi que des règlements applicables à

¹⁴⁷ Conférence Ministérielle de Seattle, 30 novembre 1999, Déclaration du Directeur général à la presse, M. Mike Moore. Lien internet :

https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min99_f/french/press_f/pres157_f.htm

¹⁴⁸ Cour européenne des droits de l'homme, Arrêt Giuliani et Gaggio c. Italie, 16 février 2011, point 24.

l'usage de la force et des armes à feu par les agents des forces de l'ordre »¹⁴⁹. Mais dans le même arrêt, il y a une citation du comité des Nations Unies du comité contre la torture qui « note avec inquiétude la persistance des allégations faisant état d'un recours excessif à la force et de mauvais traitements par les agents des forces de l'ordre. À cet égard, il est particulièrement préoccupé par les informations selon lesquelles ces derniers auraient fait un usage excessif de la force et maltraité des personnes lors des manifestations qui ont eu lieu à Naples (en mars 2001) à l'occasion du troisième Forum mondial ainsi que lors du Sommet du G-8 à Gênes (en juillet 2001) et dans le Val di Susa (en décembre 2005). Le Comité est aussi préoccupé par le fait que des incidents analogues se seraient produits pendant des matchs de football, mais il note l'adoption récente de la loi n° 41/2007 intitulée « Mesures d'urgence pour prévenir et réprimer la violence pendant les matchs de football »¹⁵⁰. Cela veut dire qu'il y a un problème de formation ou de contrôle des forces de l'ordre. Le comité des Nations Unies a fait des recommandations pour que l'Italie dise « aux responsables des forces de police, à tous les niveaux de la hiérarchie, et au personnel pénitentiaire un message clair et sans équivoque leur signifiant que les actes de torture, les violences et les mauvais traitements sont inacceptables, notamment grâce à l'introduction d'un code de conduite applicable à tous les fonctionnaires »¹⁵¹. L'Italie doit veiller « à ce que les agents des forces de l'ordre ne recourent à la force que lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions »¹⁵². C'est la disproportion des moyens des forces de l'ordre qui peut aggraver la colère des manifestants dans la rue.

Très récemment en Europe, les politiques d'austérité de l'Union européenne et même du FMI pour la Grèce ont provoqué des troubles aggravés par le fait que les populations ne sont pas habituées à vivre sans argent. Il y a du mécontentement contre le pouvoir national mais aussi contre le pouvoir européen. Comme les difficultés sont

¹⁴⁹ Cour européenne des droits de l'homme, Arrêt Giuliani et Gaggio c. Italie, 16 février 2011, point 156.

¹⁵⁰ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Trente-huitième session, 16 juillet 2007, examen des rapports soumis par les États parties en application de l'article 19 de la convention, Conclusions et recommandations du Comité contre la torture, point 16.

¹⁵¹ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Trente-huitième session, 16 juillet 2007, examen des rapports soumis par les États parties en application de l'article 19 de la convention, Conclusions et recommandations du Comité contre la torture, point 17.

¹⁵² Ibid. point 17.

partagées par tous, il y a un consensus de la population pour rejeter les mesures gouvernementales. Après le résultat du référendum du 5 juillet 2015 organisé par le Premier ministre M. Tsipras et qui a rejeté le plan d'aide pour la Grèce, il y a eu de violentes manifestations à Athènes le 15 juillet. La situation à ce moment posait des problèmes pour comprendre si l'utilisation des forces de l'ordre était légitime. Le parlement grec a approuvé le nouveau plan de sauvetage après le vote négatif des Grecs. Mais comme ce nouveau plan ressemblait au précédent, les gens sont allés manifester sur la place Syntagma et il y a eu des affrontements avec la police antiémeute¹⁵³. Le gouvernement de Syriza la gauche radicale de M. Tsipras utilise donc les forces de l'ordre contre les manifestants qui appartiennent aussi à la gauche radicale. Il y a dans cette situation une contradiction politique. Mais comme il y a eu des incendies, des destructions de magasins et de banques, la police devait rétablir le calme. Il y a donc dans cette affaire deux choses : la police intervient pour rétablir le calme mais n'a aucun impact sur les motifs politiques et sociaux. Dans tous ces cas, la police qui rétablit le calme apparaît dans les yeux des manifestants comme les défenseurs d'un ordre économique international dirigé par les institutions internationales. C'est un problème de légitimité parce qu'il est impossible de différer la police des intérêts économiques.

Mais la contestation sociale peut être localisée dans les pays sans influence internationale. La Cour de cassation a rejeté le pourvoi d'un manifestant condamné à 2 mois de prison par la Cour d'appel de Rennes pour des faits qui s'étaient déroulés à Saint-Nazaire le 23 septembre 2010 dans le cadre du mouvement de contestation de la réforme des retraites. Pour la Cour, « si une manifestation désignait un groupe de personnes utilisant la voie publique pour exprimer une volonté collective et exercer une liberté, ladite manifestation devenait un attroupement si elle avait pour conséquence de troubler l'ordre public, qu'en d'autres termes, la préservation de l'ordre public était le fondement même de la notion d'attroupement »¹⁵⁴. Toujours en France, des motifs privés peuvent dans certains cas devenir collectifs quand ils se rattachent à une situation économique générale difficile. C'est le cas quand les travailleurs qui manifestent pour conserver leurs emplois utilisent des moyens illégaux. Les forces de l'ordre doivent intervenir quand la défense de l'emploi se transforme en

¹⁵³ Information RFI. Lien internet : <http://www.rfi.fr/europe/20150715-grece-echauffourees-athenes-soir-journee-manifestations-accord/>

¹⁵⁴ Cour de cassation, chambre criminelle, 7 juin 2011, pourvoi n° 10-88629.

délictueux contre les biens et les personnes. Il y a l'occupation des usines par les contestataires qui porte atteinte à la propriété privée des dirigeants de l'entreprise à cause des dégradations et des destructions causées à l'usine. Il y a aussi l'occupation du domaine public comme en France au moment de la crise des taxis qui luttait contre la concurrence des sites de réservation par internet UberPOP. À partir du 15 juin 2015, dans toute la France les taxis ont ralenti la circulation mais c'est surtout à Paris qu'il y a eu des violences contre les conducteurs d'UberPOP. Ces infractions ne concernent normalement pas le maintien de l'ordre quand elles sont isolées. Le problème était le blocage de la rue d'accès aux aéroports parisiens et les voitures incendiées. Le 25 juin, le président Hollande a déclaré qu'il « y a des violences qui sont inacceptables dans une démocratie, inacceptables dans un pays comme la France ». Mais il a aussi déclaré qu'il y avait des motifs pour le mouvement de colère des taxis et il a demandé la dissolution d'UberPOP. Il y a les détentions illégales des dirigeants. Il y a sur le site du MEDEF beaucoup de communiqués sur la séquestration des dirigeants¹⁵⁵. Dans la plupart des cas la police n'intervient pas, l'intervention pouvant être refusée par la justice comme dans l'entreprise Essex. Le tribunal de grande instance de Mâcon a refusé l'intervention de la police pour libérer deux cadres de l'entreprise parce que le trouble à l'ordre public manquait de preuves : « La preuve d'un trouble manifeste à l'ordre public n'est pas constituée »¹⁵⁶. Dans ces trois cas, ce sont des intérêts privés qui sont en cause et qui peuvent exister seulement parce qu'il y a une force suffisante des ouvriers pour agir. L'inaction de la police se justifie uniquement pour ne pas aggraver la situation sociale dans le pays. Il dépend de chaque pays de prendre position sur ces conflits économiques. Il y a eu des malentendus avec plusieurs pays du Golfe concernant les conditions de travail sur le chantier du Burj Khalifa. Dans ce cas tous les travailleurs étaient des étrangers et la police est intervenue.

b) Le débordement des revendications environnementales

¹⁵⁵ Lien internet : [http://www.medef.com/medef-tv/recherche.html?tx_indexedsearch\[sword\]=s%C3%A9questration&tx_indexedsearch\[option\]=1&tx_indexedsearch\[simple\]=1](http://www.medef.com/medef-tv/recherche.html?tx_indexedsearch[sword]=s%C3%A9questration&tx_indexedsearch[option]=1&tx_indexedsearch[simple]=1)

¹⁵⁶ Journal *La dépêche* du 126 avril 2010. Lien internet : <http://www.ladepeche.fr/article/2010/04/16/818615-liberation-dirigeants-entreprise-essex-retenus-macon-depuis-mercredi.html>

Depuis des années, l'environnement mobilise les associations qui troublent l'ordre public. Par exemple, le 12 août 1999 il y a eu le démontage du Mac Donald's de Millau dans l'Aveyron en France par le Syndicat des producteurs de lait des brebis pour protester contre les sanctions américaines sur les fromages français. À la suite de cette action, cinq militants, dont José Bové ont été condamnés à trois ans de prison. Mais ensuite José Bové a fait une carrière politique. C'est donc un sujet sensible.

La défense de l'environnement par des organisations non gouvernementales est légitime. L'environnement est un problème global qui dépasse les frontières. Les défenseurs de l'environnement utilisent les médias pour convaincre l'opinion publique mondiale qu'il faut limiter les pollutions. Malheureusement, le recours à des provocations ou la violence pour protéger attirer l'attention du monde sur l'environnement n'est pas récent et concerne beaucoup de pays. En France, les écocouilleurs de la forêt de Fontainebleau au sud de Paris se sont attaqués aux matériels de l'Office National des Forêts à la fin des années quatre-vingt-dix. Issus d'un mouvement américain, ils dégradent les installations soupçonnées d'exploiter intensivement les espaces naturels. Les actes de vandalisme qui peuvent inspirer de l'admiration aux écologistes sont en fait des comportements dangereux qui relèvent du terrorisme. Ils ne s'inscrivent pas dans le fonctionnement régulier de l'État en exprimant leurs positions. Ils imposent leurs convictions aux autres par la force. Dans le cas de Fontainebleau, les écocouilleurs se sont opposés à l'abattage des arbres en cachant des clous dans les troncs pour casser les chaînes des bûcherons. Mais cette pratique est très dangereuse pour les ouvriers du bois. Le risque était de voir les bûcherons combattre directement les militants écologistes sur le terrain. Un jugement du Tribunal de grande instance de Fontainebleau du 28 novembre 1996 a condamné les meneurs pour arrachage, vol et menaces mais pas pour mise en danger de la vie d'autrui parce qu'il n'a pas été rapporté de manière claire que « la rupture de la chaîne de tronçonneuse par l'effet des clous pouvait créer un danger pour la vie des hommes »¹⁵⁷.

Contre les associations écologistes, le remède peut être pire que le mal. Dans les années quatre-vingt, les nombreuses provocations de Greenpeace pour protester contre les essais nucléaires français en Polynésie ont conduit les services secrets à

¹⁵⁷ Tribunal de grande instance de Fontainebleau, 28 novembre 1996.

couler le navire Rainbow Warrior à Auckland en Nouvelle-Zélande. C'était le 10 juillet 1985. Malheureusement des agents français sont arrêtés et après avoir reconnu l'intervention des services français le 22 septembre 1985, la voie était ouverte pour une transaction entre la France et La Nouvelle-Zélande : « les seules condamnations obtenues en Nouvelle-Zélande pour des activités terroristes avaient trait à l'attentat à la l'explosif perpétré contre le Rainbow Warrior par des agents français dans le port d'Auckland le 10 juillet 1985. Deux des agents, le commandant Alain Mafart et le capitaine Dominique Prieur, ont été reconnus coupables d'homicide involontaire sur la personne d'un membre d'équipage mort lorsque le bateau a sombré et ont été condamnés à 10 ans d'emprisonnement. À la suite d'un arbitrage, les agents ont été expulsés vers l'atoll d'Hao en Polynésie française, en application d'un accord conclu entre la France et la Nouvelle-Zélande. Ils ont été relâchés et sont retournés en France 18 mois plus tard. Une autre procédure d'arbitrage est arrivée à la conclusion qu'ils ont été libérés en violation de l'Accord. L'affaire a été réglée lorsque des excuses ont été présentées et un dédommagement versé à la Nouvelle-Zélande »¹⁵⁸. Au niveau intérieur, cette affaire a entraîné le départ du gouvernement français de M. Charles Hernu, ministre de la Défense.

Une autre réponse grossièrement excessive a été dénoncée par Greenpeace au moment de la protestation contre les risques de l'exploitation pétrolière en Arctique. Le navire de Greenpeace Artic Sunrise a été abordé le 18 septembre 2013 par la marine russe alors que les militants voulaient monter sur une plateforme de forage. L'équipage, les militants et les journalistes en tout 29 personnes dont 25 non russes, ont été mises en prison entre le 19 septembre et de 28 novembre 2013. Elles étaient poursuivies pour hooliganisme ou comportement asocial délit puni de 7 ans de prison, mais le parlement russe a voté l'amnistie pour le vingtième anniversaire de la constitution russe. Greenpeace a poursuivi la Russie le 17 mars 2014 devant la Cour européenne des droits de l'homme pour faire reconnaître l'atteinte à la liberté d'expression¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Nouvelle Zélande, Rapport soumis au Comité contre le terrorisme en application du paragraphe 6 de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, en date du 28 septembre 2001, alinéa e, page 13.

¹⁵⁹ The application asks the European Court to make a 'declaratory judgment' that the Russian Federation breached their rights under the ECHR: to liberty (Article 5) and freedom of expression (Article 10). Lien internet : <http://www.greenpeace.org/international/en/press/releases/Arctic-30-jailed-in-Russia-to-take-case-to-European-Court-of-Human-Rights/>

Même si la cause défendue par les militants de l'environnement paraît juste et s'il y a des mouvements de sympathie dans l'opinion, les provocations des militants sont des troubles à l'ordre public qui doivent être réprimés. On le voit encore en France dans les oppositions aux projets de développement qui suivent l'exemple du Larzac¹⁶⁰. Autour du projet de l'aéroport de Notre-Dame des Landes, il y a des zadistes. Les ZAD sont des zones à défendre et un collectif avec un site internet organise les actions. Les actions non violentes comme les « attaques câlinesques » consistent à faire des câlins aux passants. Il faut préciser que cette forme n'est pas recevable partout et les manifestations en public de contacts physiques sont strictement interdites dans les pays du Golfe. Il reste qu'il y a des cas où la police a réprimé ces comportements même en France¹⁶¹. Ce qu'il faut noter c'est que le programme des zadistes est attrape-tout en allant des mal-logés jusqu'à l'écologie¹⁶². « À Notre Dame des Landes (aéroport), à Sivens (Barrage), dans le Val de Suse (TGV Lyon-Turin) ou à Roybon (pour le center parc) ce ne sont pas les recours qui empêchent le saccage des territoires au nom de la croissance, mais l'action collective, les manifestations, l'occupation des chantiers, l'édification de cabanes et barricades, les liens et la solidarité qui se nouent dans la lutte, la vie qu'on y invente »¹⁶³. Mais dans la réalité des faits, il y a des manifestations dures qui opposent des militants professionnels vivant sur place dans des cabanes aux forces de l'ordre. Le 26 octobre 2014, Rémi Fraisse est mort pendant les manifestations contre la construction du barrage de Sivens. Sa mort a été causée par une grenade tirée par les gendarmes. Cet accident a provoqué une tension politique. Mais pendant ces manifestations écologistes, il peut y avoir des éléments qui recherchent l'affrontement avec la police.

B/ La volonté de ne pas respecter l'ordre public : la recherche de l'affrontement avec la police

Le ministre français de l'Intérieur Bernard Cazeneuve (devenu Premier ministre en 2016) a observé que dans les manifestations, les forces de l'ordre sont confrontées à des personnes dont les motifs sont différents : « De plus en plus souvent, les

¹⁶⁰ Le "Larzac militant", est une partie du cause englobée entre 1971 et 1981 dans le projet d'extension du camp militaire de La Cavalerie. Au début du mandat du Président Mitterand, le gouvernement avait fini par retirer le projet d'extension.

¹⁶¹ Témoignage de Manon, serial-câlineuse.

Lien internet : http://zad.nadir.org/IMG/pdf/temoignage_serial-calin.pdf

¹⁶² Voir le site internet : <http://zad.nadir.org/spip.php?article2898>

¹⁶³ Ibid. Pique-nique et cabanes contre Center Parcs - Manifestation et chantier. Lien internet : <http://zad.nadir.org/spip.php?article2880>

rassemblements institutionnels classiques sont marqués par l'intervention séparée de groupes structurés, organisés et violents. Leurs méfaits couvrent un large spectre, du vol au saccage organisé, jusqu'à l'agression caractérisée des forces de l'ordre. Il ne s'agit pas de casseurs au sens traditionnel du terme car les participants à ces actions violentes préparent leurs actions de manière professionnelle et méthodique »¹⁶⁴. Cette remarque est valable dans tous les pays. Il existe des groupes qui ont souvent des marques de reconnaissance comme des tatouages ou des coiffures spéciales et qui sont des amateurs de violence. Ils ne sont pas des gangsters parce que leur but n'est pas de faire des actions criminelles comme des trafics de drogue ou des attaques de banques. Leur but dans la vie est de se battre avec d'autres groupes mais surtout de profiter des rassemblements pour se battre avec les forces de l'ordre. On les connaît aussi comme les hooligans. Il existe aussi des bandes violentes, sans organisation particulière, ni appartenance, ni idéologie, se regroupant au hasard, pour intervenir dans l'anonymat des manifestations. Il y a donc une distinction à faire selon le niveau d'organisation des groupes. Ce sont des mouvements anti-ordre public et anti-policier qui ont la volonté de combattre dans les rues (a). D'autres personnes moins organisées profitent des désordres dans les rues pour détruire les biens publics ou privés, sans raison, sans idéologie, uniquement par stupidité. Ce sont les casseurs (b).

a) Les hooligans

Au départ, le hooliganisme, ou vandalisme de groupe est un comportement social violent, organisé qui a débuté dans le football en Angleterre et qui s'est répandu partout dans le monde¹⁶⁵. Le pire exemple de troubles s'est déroulé en Amérique centrale en 1969 quand il y a eu 4 jours de guerre entre les Salvador et le Honduras en lutte pour se qualifier pour la coupe du Monde de 1970. Le Honduras a gagné entraînant des émeutes puis une intervention militaire. On voit que les matchs de football doivent être surveillés par les forces de l'ordre pour canaliser les supporters. Le cas de la « guerre du football » n'est pas unique et les tensions entre l'Algérie vainqueur et l'Égypte perdante en novembre 2009 en vue de la coupe du Monde de 2010 se sont tenues au

¹⁶⁴ *Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, le 3 février 2015. ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens, (dit rapport Popelin), Paris, 21 mai 2015, page 66.*

¹⁶⁵ MIGNON Patrick. *Supporters ultras et hooligans dans les stades de football*, in *Communications*, 67, 1998 : Le spectacle du sport, pages 45 à 58.

niveau diplomatique mais elles ont fait aussi des morts dans les rues. Partout, des supporters extrémistes causent des troubles dans les tribunes en attaquant les supporters des autres équipes. Il y a eu des drames dans l'histoire du sport comme celui du Heysel en Belgique le 29 mai 1985 lors de la finale de la coupe d'Europe entre la Juventus de Turin et Liverpool. Les supporters anglais ont attaqué les supporters italiens ce qui a fait 38 morts et 450 blessés. Le fanatisme dans le sport s'est mélangé au racisme et à la haine des étrangers. Une sorte de professionnalisation des hooligans est apparue. Le hooliganisme a débordé du sport pour se manifester à propos des migrants et de tout ce qui vient de l'extérieur.

En matière sportive, le plus simple est d'interdire le déplacement des supporters pour limiter les confrontations à ceux qui sont sur place. En France une mesure administrative d'interdiction est possible avec l'article L332-16-1 adopté en 2011 qui prévoit que « le ministre de l'Intérieur peut, par arrêté, interdire le déplacement individuel ou collectif de personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public »¹⁶⁶. L'article L332-11 du Code pénal punit les auteurs de troubles dans les stades ou en relation directe avec les manifestations sportives « d'interdiction de pénétrer ou de se rendre aux abords d'une enceinte où se déroule une manifestation sportive, pour une durée qui ne peut excéder cinq ans ».

En Suisse, les débordements du 2 octobre 2011 entre les supporters du Grasshoper et ceux du FC Zurich ont conduit les autorités à proposer la modification du concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives. Les autorités ont noté que « cette violence est désormais surtout le fait de supporters dits axés sur l'évènement, qui laissent entrevoir l'émergence d'une nouvelle scène de violence et souvent se mêlent aux mouvements ultras. Contrairement à ces derniers, ils sont toutefois moins intéressés par le sport que par la violence en elle-même, et les vastes tribunes de supporters leur permettent de garder l'anonymat »¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Code du sport, article 332-16-1. « L'arrêté énonce la durée, limitée dans le temps, de la mesure, les circonstances précises de fait qui la motivent ainsi que les communes de point de départ et de destination auxquelles elle s'applique. Le fait pour les personnes concernées de ne pas se conformer à l'arrêté pris en application des deux premiers alinéas est puni de six mois d'emprisonnement et d'une amende de 30 000 € ».

¹⁶⁷ Modification du concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives Rapport de la Conférence des directrices et directeurs des départements

Ce rapport indique que cette forme de hooliganisme n'est même plus liée au sport. Les indisciplinés utilisent les manifestations sportives comme occasion de nuire à la sécurité de tous. Le rapport de la Suisse explique que cela à un coût : « Les débordements violents dans le cadre de matchs de football et de hockey sur glace représentent une grosse charge pour la police, qui doit être présente à l'occasion de nombreux matchs avec de gros effectifs. Ainsi, chaque week-end, ce sont en moyenne 900 policiers qui sont déployés, ce qui engendre environ un million de francs de frais et diminue en proportion les capacités policières pour les autres tâches. Les forces de police voient en outre de plus en plus leur intégrité physique et psychique menacée lors de ces événements »¹⁶⁸. Il est assez rare de prendre en compte les problèmes que le hooliganisme pose aux forces de l'ordre. En effet, la police est confrontée à une violence gratuite contre les personnes et les biens. Il n'y a pas de véritable expression d'une opposition à un système politique. Ce n'est même pas le rejet de l'autorité comme avec les mouvements anarchistes, c'est un divertissement dangereux qui vise directement les forces de l'ordre : « Le hooliganisme est en effet caractérisé par son expression finale : la violence physique ou la dégradation de biens et matériels. Cette violence peut être exercée soit entre groupes de supporters dans le stade, ce qui est plus rare aujourd'hui compte tenu du contrôle social mis en œuvre ; soit à l'encontre des forces de l'ordre ; soit encore contre des passants sans rapport apparent avec le football ou le supportérisme ; soit enfin elle conduit à la destruction de voitures, de vitrines, au « caillassage » de bus, à la détérioration de wagons, etc. »¹⁶⁹. Il faut savoir que cette proposition de loi en Suisse qui permettait d'interdire la circulation des supporters violents sur le territoire n'a pas été suivie et la votation n'a pas eu lieu.

Ce qui complique tout, c'est que les manifestations des hooligans provoquent des contre-manifestations anti-hooligans qui peuvent aussi troubler l'ordre public quand elles sont animées d'intentions mauvaises. Il y a eu un exemple en France en juin 2014 avec une manifestation « anti-racailles » à Lyon pour un match entre la Russie

cantonaux de justice et police du 2 février 2012, page 13. Lien internet :

http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2012-2017/69_Texte_CE.pdf

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ BODIN Dominique, ROBENE Luc, HEAS Stéphane, *Le hooliganisme entre genèse et modernité, Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 1/2005 (n° 85), page 7.

lien internet : https://www.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2005-1-page-61.htm#anchor_citation

et l'Algérie. Le groupe d'extrême droite « génération identitaire » a directement mis en cause l'incapacité de l'État à assurer le maintien de l'ordre :

Le Préfet Carencu doit démissionner !

Comme dimanche dernier, les autorités n'ont pas été capables de maintenir l'ordre dans les rues de Lyon à l'issue du match Russie-Algérie.

Pillages, jets de projectiles, dégradations, tirs de mortiers, incendies, agressions, interruption des transports, rodéos sauvages : notre ville de Lyon a été une fois de plus la proie de racailles affichant ostensiblement leur patriotisme algérien.

Dans le même temps, le ministre de l'intérieur Bernard Cazeneuve, présent à Lyon hier soir, n'a eu de cesse de minimiser les incidents en parlant « de casseurs isolés ». Si c'est le cas, comment se fait-il qu'un dispositif – pourtant présenté comme « exceptionnel » – de 500 policiers, un hélicoptère et deux camions à eau n'ait pu les stopper ? Ceux qui étaient isolés hier ce sont les Lyonnais !

Las de tant d'incompétence, c'est au nom de tous les Lyonnais confrontés aux violences que nous réclamons la démission du Préfet Carencu, auteur de 2 fautes graves en moins d'une semaine qui rendent désormais impossible l'exercice de sa fonction et de son autorité.

1. S'être montré incapable d'assurer le maintien de l'ordre dans notre ville de Lyon à plusieurs reprises.

2. Avoir interdit aux Lyonnais de se rassembler contre la racaille... tout en laissant celle-ci ravager la ville une troisième fois.

Le Préfet doit prendre ses responsabilités et agir en serviteur de l'État. Dans le cas où cet appel ne serait pas entendu avant dimanche 30 juin midi, soit un peu plus de 24h avant le prochain match-émeute Algérie-Allemagne, les Lyonnais devront considérer que face à l'incompétence de celui qui est chargé de les protéger ils sont alors fondés à s'organiser eux-mêmes pour assurer la sécurité des biens et des personnes.

Le collectif « Lyon Anti-Racailles »

Le rassemblement « anti-racailles » avait été interdit le 25 juin par le préfet parce qu'il y avait un risque grave de troubles à l'ordre public mais aussi parce que le titre de la manifestation appelant à la haine et à la confrontation n'était pas acceptable. Il y a donc deux éléments dans ce cas : d'un côté le risque de violences et d'un autre côté un motif non légitime. Malheureusement il y a eu après ce match des violences dans les rues ce qui a justifié le communiqué demandant le départ du préfet. On voit très nettement que les forces de l'ordre sont prises entre deux feux. Il y a d'un côté les supporters violents qu'il faut contenir au moment des matchs et il y a de l'autre ceux qui prennent appui sur les troubles pour dénoncer l'incapacité de la police pour justifier leur propre intervention. Ces mouvements « anti-racailles », racistes et extrémistes sont sur le même plan que ceux qu'ils dénoncent. Ils sont potentiellement dangereux en voulant faire le travail de la police. Mais la police agit dans un seul but qui est le retour au calme avec le moins de dégâts possible. Au contraire les groupes

d'autodéfense sont animés avec des idéologies. Ils prennent parti pour un camp contre un autre et le but n'est pas le retour à l'ordre, mais l'élimination de leurs adversaires. Dans cette lutte, la légitimité est du côté des forces de l'ordre qui s'interposent entre des groupes violents.

Le hooliganisme a quitté le monde du sport pour décrire les comportements contre la société. L'article 213 du Code pénal de la Russie définit le hooliganisme comme une grave violation de l'ordre public qui exprime un rejet de la société par des violences contre les personnes ou la menace de violences et par des destructions ou des dommages aux biens. Il concerne des groupes de personnes organisés ou agissant collectivement, qui résistent aux représentants de l'autorité ou autres personnes chargées de prévenir les atteintes à l'ordre public. Ce délit est puni de peines entre 180 heures de travail d'intérêt général jusqu'à 2 ans de prison. Quand ce délit est commis avec des armes, les peines sont entre 4 et 8 ans de prison. Cette loi peut servir à condamner des comportements qui atteignent les valeurs de la société mais ne concernent pas le maintien de l'ordre. Le 21 février 2012, le groupe *Pussy Riot* a fait du tapage dans la cathédrale Saint-Sauveur à Moscou. Il n'y a pas eu d'opération de maintien de l'ordre sur la voie publique, ni manifestation collective, mais une arrestation des filles du groupe qui ont été condamnées le 17 août 2012 à 2 ans de camp. Puis elles ont été libérées après quelques mois parce qu'il y a eu une protestation internationale. Dans ce cas, le hooliganisme punit la dissidence. La légitimité de l'action policière et puis de la justice est mise en doute parce que la protestation vise à contester le pouvoir, mais pas à détruire les biens des personnes ou à les blesser. Il n'y a pas de fanatisme de la violence mais le choix d'un mode de protestation spectaculaire. Le message féministe et antireligieux de ce groupe n'est pas compréhensible mais exprime une position. Il ne s'agit pas de violence gratuite, mais d'actions pour les médias. Le hooliganisme recouvre des situations différentes mais les points communs sont une forme d'organisation, la violence gratuite et des motifs troublant l'ordre social. Cela fait la différence avec les casseurs.

b) Les casseurs

Il y a trois problèmes concerne les casseurs. Le premier problème c'est que ce sont des éléments incontrôlés et mobiles qui profitent des manifestations ou des rassemblements autorisés pour intervenir. Le deuxième problème c'est que les

casseurs se masquent pour ne pas être reconnus par les policiers. Le troisième problème c'est le pillage parce que les casseurs volent les magasins.

Premièrement, en France la loi n° 70-480 appelée « anticasseurs » avait établi un article 314 dans le Code pénal¹⁷⁰. Après les émeutes de mai 1968, il visait les violences, voies de fait, destructions et dégradations commises alors que les manifestations étaient interdites par l'autorité administrative ou lors des rassemblements illicites. Il punissait de prison les instigateurs et les organisateurs des rassemblements ainsi que ceux qui participaient activement à ces actes. Il faut noter qu'à cette époque les organisateurs étaient supposés pouvoir contrôler les manifestants par leur propre service d'ordre ce qui n'est plus le cas maintenant. Il faut aussi noter qu'on croyait qu'il y avait derrière les violences des mots d'ordre ce qui entraînait une responsabilité collective mais injuste des organisateurs qui ne pouvaient pas répondre des actes des éléments isolés ou infiltrés dans les manifestations. Cette loi a été abrogée en 1981 à la demande des organisations syndicales¹⁷¹. Depuis 2010, il y a dans le Code pénal un article 222-14-2 qui punit « 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 »¹⁷². En Espagne aussi la responsabilité des organisateurs recule. La loi sur la sécurité publique (Citizens Safety Bill) a été modifiée en juin 2014 pour retirer la responsabilité des organisateurs dans le cas où des éléments non contrôlés se mélangent dans une manifestation. Mais la disposition qui considérait que les manifestations devant le parlement ou les gouvernements de régions étaient un crime n'a pas été adoptée. Il y a crime seulement si la sécurité des citoyens est mise en jeu¹⁷³. C'est exactement le contraire qui s'est passé en Russie avec un amendement du 8 juin 2012 à la loi fédérale sur les manifestations qui prévoit dans un article 6 que s'il y a trouble à l'ordre public parce que l'organisateur n'a pas pu remplir les obligations qu'il avait prises au

¹⁷⁰ France, code pénal, ancien article 314. Légifrance. Lien internet : http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19700609&numTexte=05324&pageDebut=05324&pageFin=

¹⁷¹ France. Loi n° 81-1134 du 23 décembre 1981.

¹⁷² Code pénal, article 222-14-2, loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public. Sanction : un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende.

¹⁷³ Espagne. Government Amends Citizens Safety Bill. Lien internet : <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/spain-government-amends-citizens-safety-bill/>

moment de la déclaration de la manifestation, il sera tenu responsable civilement des dommages causés par les participants¹⁷⁴. Il faut comprendre que la menace est encore pire qu'une sanction pénale puisque les tribunaux civils vont poursuivre les organisateurs pour les vitrines cassées, les voitures brûlées ou les autres destructions. Personne dans ces conditions ne peut organiser une manifestation.

Deuxièmement, en France l'article R. 645-14 du Code pénal prévoit une amende pour les personnes, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, qui se dissimulent volontairement leurs visages afin de ne pas être identifiés dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public¹⁷⁵. Le Conseil d'État avait été saisi par un syndicat pour annuler le décret. Le Conseil d'État n'a pas annulé ce décret parce qu'« en édictant une mesure de police visant à traiter les comportements violents en marge des manifestations et en rendant passible de contravention la dissimulation volontaire du visage afin d'échapper à l'identification en cas de risque de perturbation de l'ordre public, le pouvoir réglementaire n'a pas excédé ses compétences »¹⁷⁶. L'argumentation est fondée parce que le décret attaqué n'avait aucune intention de limiter la liberté de manifestation. Il n'interdit même pas de manifester en dissimulant son visage si la manifestation est calme. C'est le comportement violent des manifestants qui est aggravé par le fait de masquer le visage. C'est donc une question de fait qui implique que la police a arrêté les manifestants masqués et qu'ils soient traduits devant les tribunaux. En Russie aussi, depuis une réforme de 2012, il est interdit de cacher son visage lors des manifestations publiques¹⁷⁷. Cette question du visage n'a pas de rapport avec la sévérité des régimes. En Suisse, après les grandes manifestations contre le G8, la question des manifestants avec des masques, des foulards ou des déguisements s'est posée. À Genève, l'article 6 de la loi du 26 juin 2008 prévoit qu'en cas de manifestation publique, il est interdit de porter « une tenue destinée à empêcher son identification, un

¹⁷⁴ Article 6. Russie, loi fédérale n° 54-FZ du 19 juin 2004 on Rallies, Meetings, Demonstrations, Marches and Picketing. Lien internet :

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282012%29029-e>

¹⁷⁵ Légifrance. Lien internet :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020763885&categorieLien=id>

¹⁷⁶ Conseil d'État, 11 février 2011, Syndicat national des enseignants de second degré. Lien internet : <http://legimobile.fr/fr/jp/a/ce/ad/2011/2/23/329477/>

¹⁷⁷ Article 5-4. Russie, loi fédérale n° 54-FZ du 19 juin 2004 on Rallies, Meetings, Demonstrations, Marches and Picketing. Lien internet :

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282012%29029-e>

équipement de protection ou un masque »¹⁷⁸. Il est aussi interdit de porter ou d'utiliser toute arme, objet dangereux ou contondant (pouvant blesser) » permettant de commettre une infraction. Cette disposition n'a pas été remise en cause par le tribunal fédéral. À Lausanne, le 12 novembre 2008 la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 a été modifiée pour interdire le port « de toute tenue vestimentaire ou de tout autre équipement propre à empêcher l'identification, tels que masques, cagoules, casques ou tous autres dispositifs ayant pour effet de dissimuler le visage ; de tous objets propres à porter atteinte à l'intégrité corporelle ou à causer un dommage matériel, notamment les objets piquants, tranchants, contondants, explosibles ou projetant des substances »¹⁷⁹. Il y a eu au Conseil d'État du canton de Vaud une analyse des principes de proportionnalité et de l'intérêt public de cette loi :

« Il convient également d'examiner si l'interdiction de porter un masque répond à un intérêt public. Il s'agit ici de protéger l'ordre public de manière générale, dans la mesure où des troubles sont plus susceptibles d'éclater lors de manifestations où une partie des participants masquent leur visage »¹⁸⁰. Il est certain que l'impunité des manifestants qui ne peuvent pas être reconnus conduit à des violences. C'est le risque d'être condamné qui retient les contestataires de faire des actes contre les personnes et contre les biens. La mesure qui interdit de cacher le visage diminue normalement le niveau de violence. Mais en Suisse, suivant la doctrine et la jurisprudence, à propos de la restriction de la liberté de manifester, le Conseil d'État de Vaud divise « le principe de la proportionnalité en trois règles distinctes : celle de l'aptitude, celle de la nécessité et celle de la proportionnalité au sens étroit »¹⁸¹. Premièrement, pour l'interdiction du port de masques pendant les manifestations, l'aptitude c'est de pouvoir identifier les participants à un rassemblement public ou les manifestants pour diminuer les risques d'atteintes à l'ordre public. Deuxièmement, la nécessité implique qu'il n'y ait pas d'autres moyens plus efficaces et moins attentatoires aux libertés pour atteindre le but visé. Le tribunal fédéral suisse considère qu'une "interdiction à caractère général

¹⁷⁸ Suisse, Canton de Genève. Loi du 26 juin 2008 modifiée 2012, article 6. Lien internet : https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_F3_10.html

¹⁷⁹ Suisse. Loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 article 17. Lien internet : http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/137_texte_CE.pdf

¹⁸⁰ Le Conseil d'État indique certaines périodes particulières pour limiter la liberté de manifester comme les championnats sportifs de type Eurofoot 2008, ou sommet du G8. Suisse. Loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 article 17. Lien internet : http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/137_texte_CE.pdf

¹⁸¹ Suisse. Loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 article 17. Exposé des motifs, page 2. Lien internet : http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/137_texte_CE.pdf

(l'interdiction générale de manifester avec un masque) était de nature à créer un ordre général et prévisible, ce qui était plus adéquat qu'une interdiction de cas en cas, laquelle aurait l'inconvénient d'être imprévisible et de ne pas pouvoir être annoncée à temps aux participants"¹⁸². Dans ce cas, il est préférable d'informer les populations d'une interdiction générale plutôt que de décider cas par cas si le port des masques est permis. Troisièmement, la proportionnalité au sens étroit c'est un rapport raisonnable avec le but poursuivi. Dans l'affaire de l'interdiction des masques, le tribunal fédéral a considéré que c'est dans les exceptions que se trouve le rapport raisonnable. À Lausanne, dans le canton de Vaud, la loi permet de dissimuler le visage pour des manifestations à caractère intime (santé ou sexualité), quand le masque est un moyen d'expression (marche blanche c'est-à-dire où les personnes mettent un masque blanc sans expression pour exprimer leur solidarité avec des victimes par exemple) ou des fêtes traditionnelles costumées ou masquées comme les carnivals. Mais dans ces trois cas, il n'y a aucun risque de violence volontaire de la part des participants.

Troisièmement, on passe rapidement des casseurs au pillage quand les vitrines des magasins sont cassées. Le pillage pose un problème différent aux forces de la police. Ce n'est pas du maintien de l'ordre mais de la répression de la délinquance.

La question du pillage est indépendante des casseurs. Mais il faut comprendre que dans les situations où les personnes croient que la loi n'est plus appliquée, il y a des actes de pillage, de vandalisme et d'incendie. Les casseurs donnent un exemple qui peut être suivi par des personnes qui profitent du désordre créé par les casseurs pour commettre des désordres. Il faut comprendre que ces actes se produisent dans les cadres urbains et là où il y a beaucoup de magasins. Le maintien de l'ordre rétablit l'idée que la loi doit être respectée et fait diminuer les désordres. Dans le manuel de la garde nationale aux États-Unis, les forces de l'ordre doivent prendre beaucoup de précautions et appliquer le principe de la force minimum parce que le pillage peut impliquer des personnes de tous les âges et de tous les sexes, des femmes très jeunes, des enfants qui n'ont pas conscience de voler¹⁸³. Le recours à la force n'est

¹⁸² Suisse. Loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 article 17. Exposé des motifs, page 2. Lien internet : http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/137_texte_CE.pdf

¹⁸³ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 38.

pas autorisé pour stopper le pillage. Les mesures contre le pillage c'est de poster des gardes dans les endroits sensibles, de remplacer les vitrines cassées par des protections et d'éclairer les zones où il peut se produire des vols. Mais la police ne doit jamais tirer pour attraper les pillards. C'est l'inverse qui s'est passé après l'ouragan en Louisiane. Le problème du pillage a été très grave en Louisiane après l'ouragan Katrina qui a dévasté La Nouvelle-Orléans. En août 2005, La Nouvelle-Orléans a été détruite par l'ouragan Katrina. Des pillages ont eu lieu et ont été filmés par les journalistes. Des personnes marchaient dans l'eau avec des poubelles pleines de vêtements ou autres biens pris dans les magasins qui étaient inondés. La Garde nationale surveillait les pharmacies parce que les médicaments étaient nécessaires à toute la population¹⁸⁴. Le problème c'est que la police a tiré sur des voleurs. Après l'ouragan la justice de Louisiane a engagé des poursuites contre 20 officiers de police pour avoir tiré sur 11 personnes. Il y aurait eu un ordre donné par les autorités pour reprendre la ville (Take back the city). Mais le droit de Louisiane comme le droit fédéral aux États-Unis ne permet à la police de tirer qu'en cas de menace directe contre lui ou contre une autre personne. Il faut préciser qu'il n'y avait pas de loi martiale parce que la loi martiale n'existe pas dans l'État de Louisiane. Une enquête de 2011 de la justice fédérale sur le département de police de La Nouvelle-Orléans montre que ce département pose des problèmes permanents d'utilisation de la force qui peuvent expliquer la situation de 2005 :

Les interactions policières-civiles n'exigent que rarement l'usage de la force. Dans les rares cas où les agents doivent utiliser la force, la Constitution exige que les agents n'utilisent que la force raisonnable dans les circonstances. Nous avons constaté que les agents du NOPD utilisent couramment la force inutile et déraisonnable en violation de la Constitution et de la politique du NOPD. Notre enquête n'a pas pris en compte les allégations largement répandues d'inconduite d'officiers liées à la réponse du NOPD à l'ouragan Katrina en 2005. Nombre de ces incidents ont été ou sont actuellement poursuivis par la Section pénale de la Division des droits civils et le Procureur des États-Unis Bureau pour le district de l'Est de la Louisiane.

... notre enquête, qui portait sur des incidents qui se sont produits au cours des deux dernières années et sur les pratiques évaluées telles qu'elles existent actuellement, a révélé une nette tendance à l'emploi inconstitutionnel de la force par les agents du NOPD. Notre examen des fusillades impliquant des agents au cours des deux dernières années a révélé

¹⁸⁴ Associated Press, le 30 août 2005. Lien internet : http://www.nbcnews.com/id/9131493/ns/us_news-katrina_the_long_road_back/t/looters-take-advantage-new-orleans-mess/#.VhSh4ivClf0

de nombreux cas où des agents du NOPD ont eu recours à la force meurtrière contrairement à la politique ou à la loi du NOPD¹⁸⁵.

Il faut en conclure que même dans des situations difficiles comme des catastrophes naturelles, les forces de police doivent traiter le pillage comme un simple vol. C'est une infraction. Ce n'est pas une opération de maintien de l'ordre, sauf si massivement des voleurs entraînent dans une ville pour la dévaliser. Mais dans le cas de La Nouvelle-Orléans, les magasins étaient ouverts et des voleurs ont profité pour se servir. Il n'y avait aucune raison de tirer.

En France, le pillage n'existe pas au sens juridique en temps de paix. Il s'agit simplement de vol. En temps de guerre, « le fait pour toute personne, militaire ou non, qui, dans la zone d'opérations d'une force ou formation : 1 ° dépouille un blessé, malade, naufragé ou mort est puni de dix ans d'emprisonnement ;2 ° en vue de le dépouiller, exerce sur un blessé, malade ou naufragé des violences aggravant son état, est puni de la réclusion criminelle à perpétuité »¹⁸⁶. Les vols commis par les casseurs ne dépendent pas des circonstances de troubles à l'ordre public. Mais on comprend que dans les opérations de maintien de l'ordre où les forces de police doivent intervenir pour rétablir l'ordre, il y a un risque que le simple vol soit traité de la même manière que pour contrôler les foules. C'est pourquoi les casseurs qui volent mettent les forces de la police au défi de distinguer ce qui relève du délit et ce qui relève du maintien de l'ordre.

Section 2 L'adaptation du maintien de l'ordre à l'intensité des troubles

Il faut que l'État dispose de forces de sécurité adaptées à l'intensité des troubles qui peuvent exister. Cette question dépend de la stabilité politique du pays et de la culture des habitants. Si les habitants respectent l'État et l'ordre social, il y a peu de contestations violentes. Au contraire, si les habitants contestent l'État, les forces de sécurité doivent répondre à des tensions fortes. Mais ces différences n'ont rien à voir avec le niveau de développement des pays. Par exemple, aux États-Unis où l'État est respecté, les citoyens sont armés et les forces de l'ordre sont opposées à des personnes qui peuvent être lourdement armées. Il y a donc une grande diversité de situations dans le monde. Pour répondre à ces situations, il faut que l'équipement

¹⁸⁵ Investigation of the New Orleans Police Department, United States Department of Justice Civil Rights Division March 16, 2011, page 7.

¹⁸⁶ France, code militaire, article 1322-5 Des pillages.

réponde aux cas les plus graves. Mais les forces de sécurité coûtent cher et plus elles sont capables de répondre à des troubles différents, plus il faut de matériel adapté ce qui augmente les coûts et donc la charge au budget des États. Il y a donc un problème avec les considérations matérielles du maintien de l'ordre (§1). Mais il y a aussi le problème de l'adaptation des moyens du maintien de l'ordre aux troubles de faible intensité (§1).

§1 Les considérations matérielles du maintien de l'ordre

Le maintien de l'ordre est une question d'argent. L'entraînement des forces de sécurité, le matériel, les salaires et les investissements nécessitent de l'argent. Il y a une relation entre le professionnalisme des forces de l'ordre et les moyens à la disposition des États. Comme ce sont les citoyens qui alimentent les budgets des États, ils déterminent la qualité des services d'ordre. Cela veut dire que le maintien de l'ordre dépend du niveau de développement et aussi des structures politiques stables. Comme dans tous les domaines, la qualité coûte cher. Cela veut dire que le maintien de l'ordre brutal, sans respect des droits des personnes et sans procédure est celui qui coûte le moins cher. Il est donc très répandu dans les pays en développement sans moyens. La police intervient violemment contre les manifestants ou contre les délinquants. Elle cause en général beaucoup de dommages collatéraux aux biens et aux personnes. Elle utilise toujours les mêmes moyens qui sont en général des armes létales. C'est un signe visible d'un pays pauvre et mal organisé où la violence règne. Il faut mettre de côté ces situations parce que tous les problèmes se concentrent dans un même endroit et que la charge financière n'est pas le problème principal. Le problème principal échappe à cette étude : c'est la gouvernance et la stabilité. Pour revenir au coût du maintien de l'ordre, le problème des moyens matériels se pose en réalité dans les pays qui ont des moyens financiers. Ces moyens doivent être proportionnés aux capacités de l'État et à la dimension des menaces contre la paix publique. Il faut comprendre ici qu'il y a deux problèmes de légitimité qui se rencontrent. Le premier problème, c'est que le maintien de l'ordre est un ensemble de moyens à la disposition de l'État financé par les impôts. Il est légitime que les citoyens contrôlent l'exécutif et donc le coût du maintien de l'ordre. Mais cette vision est répandue dans le monde anglo-saxon, pas du tout dans le reste du monde. Le deuxième problème de légitimité, c'est qu'un pays ne peut pas avoir des forces de police disproportionnée avec la population ce qui revient à un État policier. Cette

approche quantitative conduit à étudier premièrement la question des coûts (A) et deuxièmement la question des effectifs (B).

A/ La question des coûts du maintien de l'ordre

Il n'existe pas d'étude comparative globale sur le coût de la police en général et du maintien de l'ordre dans le monde. Il existe des études nationales qui montrent une tendance à l'augmentation des coûts de la police. Il faut comprendre que dans le domaine de la sécurité des pays stables, les dépenses sont liées à de longues périodes d'attente. Comme les missions de maintien de l'ordre ne sont pas quotidiennes, il y a des coûts fixes qui sont indépendants des engagements opérationnels : les frais de gestion, les frais de personnels, les frais d'équipements. Pendant les opérations, la plupart des coûts supplémentaires sont des heures supplémentaires et la consommation de munitions (non létales) ou d'énergie. C'est un problème que beaucoup de pays règlent en chargeant les militaires des missions de maintien de l'ordre. Comme l'armée supporte des coûts de même sorte, il suffit de demander à l'armée d'assurer le maintien de l'ordre pour diminuer les charges. Mais on sait que l'armée n'a pas à assurer le maintien de l'ordre et c'est une solution mauvaise en matière d'ordre public intérieur. En pratique, il y a deux choses. D'un côté il y a en général le coût du maintien de l'ordre qui fait partie des dépenses du budget et qui est indépendant des opérations (a). De l'autre côté, il y a le coût des émeutes qui peut être estimé (b).

a) Le coût du maintien de l'ordre

Aux États-Unis, où les coûts du maintien de l'ordre sont décentralisés, une étude ancienne couvrant la période 1990 à 2000 montre une augmentation des coûts opérationnels de 10 % par an¹⁸⁷. Une autre étude plus récente concernant la ville de Mesa en Arizona (465 000 habitants) montre une augmentation de 8,6 % par an pendant la période¹⁸⁸. Au Canada, une étude de 2010 montre que les coûts ont pratiquement doublé entre 1985 et 2010 (5,62 contre 10,85 milliards de dollars

¹⁸⁷ REAVES Brian - HICKMAN Matthew, *Police Departments in Large Cities, 1990-2000*, U.S. Department of Justice, mai 2002. Lien internet : <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/pdlc00.pdf>

¹⁸⁸ GASCON George – FOGLESONG Todd, *Making Policing More Affordable : Managing Costs and Measuring Value in Policing*, US Department of Justice, décembre 2010, page 2. Lien internet : <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/231096.pdf>

canadiens) alors que le niveau de la criminalité a diminué de 25 % pendant la période. Dans le cas américain comme dans le cas canadien, l'augmentation du service de la police traduit le développement des moyens techniques comme la vidéosurveillance, la répartition des forces sur le territoire et les salaires. Sur ce point, les opérations de maintien de l'ordre se passent le jour et la nuit en dehors des heures de travail normales. Il y a donc des heures supplémentaires qui s'ajoutent à la masse salariale normale¹⁸⁹. Cela peut avoir des effets à longue distance parce que le coût du maintien de l'ordre augmente en fonction des menaces. Par exemple, il y a eu un attentat à Boston le 15 avril 2013 au moment du marathon. Deux bombes ont tué 3 personnes et fait 180 blessés. Cette attaque a augmenté le coût de la protection des autres marathons comme le montre cette étude de la police métropolitaine de Londres pour le marathon de 2013. La protection augmente de presque 50 % :

	Opportunity/Salary costs £k	Additional costs £k	Total costs £k
Estimated cost of London Marathon - pre-Boston	268.8	70.1	338.9
Estimated cost of London Marathon - post-Boston	411.0	100.7	511.7
Difference in total estimated cost	142.2	30.6	172.8

Source : Metropolitan Police, courrier de Sir Bernard Hogan-Howe du 17 mai 2013. Lien internet : <https://www.london.gov.uk/moderngov/documents/s26057/Appendix%20J%20to%20Summary%20List%20of%20Actions.pdf>

Pour résumer ces informations, le niveau des dépenses varie selon les pays. Mais la constante c'est la forte augmentation des coûts partout où il y a des informations disponibles et l'impact important des attentats sur la sécurisation des grands événements. Dans le rapport budgétaire de 2015 sur l'organisation de la « Conférence Paris Climat 2015 » du 30 novembre au 11 décembre 2015, il n'y avait rien concernant la sécurité qui était prise dans les coûts normaux de l'opération s'élevant provisoirement à 179 millions d'euros¹⁹⁰. Les attentats de Paris du 13 novembre 2015 ont tout changé. Il y a eu déclaration de l'État d'urgence le 14 novembre 2015 à cause

¹⁸⁹ Police costs: How Canada stacks up. Policing expenditures well above inflation, other public spending, 2013.

¹⁹⁰ Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2015. TOME III *Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales*. Annexe N° 1 action extérieure de l'État. Rapporteurs spéciaux (DOLIGÉ Éric - YUNG Richard), 2014, pages 29 à 31.

de la menace terroriste. Comme la conférence avait lieu 15 jours après, il y a eu des mesures supplémentaires à cause de la présence des chefs d'État pour la séance d'inauguration. Le communiqué du gouvernement du 25 novembre donne quelques chiffres mais aucun coût : « Outre les personnels déployés pour les contrôles aux frontières, 2 800 policiers et gendarmes officieront sur le site même de la COP. Les unités de forces mobiles – CRS et escadrons de gendarmes mobiles – seront sollicitées à un niveau sans précédent, tant à Paris qu'en province afin que l'ordre public soit assuré en permanence et éviter tout débordement »¹⁹¹. Le problème pour évaluer les dépenses supplémentaires de sécurité pour ces événements, c'est que les dépenses de sécurité peuvent être en dehors du budget de la manifestation. En France, la Cour des comptes a examiné « l'organisation et la mise en œuvre de la présidence française du G8 à Deauville et du G20 à Cannes en 2011 ». Elle a noté que « Les dépenses de sécurité tenant aux forces de police, de gendarmerie, de sécurité civile, et des forces armées n'ont pas pu être fournies ». En pratique cela veut dire que ces dépenses sont mentionnées dans d'autres parties du budget. Mais en se fondant sur le nombre de personnes mobilisées et par comparaison avec les sommets comparables, la Cour des comptes arrive à des coûts de sécurité pour les deux sommets « qui ne seraient pas inférieurs à 20 M€, pouvant aller jusqu'à 30 ou 35 M€, sans qu'il soit possible de les calculer avec une plus grande précision. Ils représenteraient ainsi environ 40 % des coûts apparents comptabilisés au titre du programme 332 (sommets internationaux) »¹⁹². La première remarque c'est que la sécurité est évaluée par la Cour à environ 40 % des montants apparents en supplément. Le montant de la COP 21 étant d'environ 189 millions d'euros, il faudrait compter plus de 75 millions supplémentaires. La deuxième remarque, c'est que les 2 sommets ont duré 2 semaines en tout avec au total 28 délégations. Mais dans le cas de la COP 21 il y avait pendant 2 semaines pratiquement 180 délégations. Il faut donc penser que la sécurisation de cette manifestation a coûté beaucoup plus de 40 % du montant apparent du budget. L'impact d'un attentat juste avant un événement comme celui-là est très sensible.

¹⁹¹ Gouvernement français. *Dispositif optimal pour assurer la sécurité de la COP 21*, 25 novembre 2015. Lien internet : <http://www.gouvernement.fr/dispositif-optimal-pour-assurer-la-securite-de-la-cop-21-3340>

¹⁹² France. Cour des comptes. *Référé de la Cour des comptes sur l'organisation et la mise en œuvre de la présidence française du G8 à Deauville et du G20 à Cannes en 2011*. Réf: n° 68183. 18 novembre 2013. 8 pages.

Une manière de diminuer les coûts du maintien de l'ordre c'est de faire participer les organisateurs au contrôle de la manifestation. Ce système a été retenu par le canton de Genève qui est confronté à beaucoup de manifestations d'origines diverses. Selon la loi modifiée en 2012, « lorsque cette mesure paraît propre à limiter les risques d'atteinte à l'ordre public » les autorités imposent à ceux qui font la demande « la mise en place d'un service d'ordre. L'ampleur du service d'ordre est proportionnée au risque d'atteinte à l'ordre public. Le département s'assure avant la manifestation de la capacité du requérant à remplir la charge. Le service d'ordre est tenu de collaborer avec la police et de se conformer à ses injonctions »¹⁹³. Il faut aussi noter qu'en Suisse, dans le Canton de Genève et à Lausanne, les organisateurs des manifestations même à nature politique doivent prévoir un budget pouvant aller jusqu'à plusieurs milliers de francs suisses pour l'étude des dossiers par les autorités¹⁹⁴. À cela s'ajoutent les frais d'organisation pour le service d'ordre.

Dans le cas des pays qui n'ont pas de moyens financiers, pour prendre l'exemple du Burkina Faso, le niveau de développement a un impact sur toutes les forces de sécurité. Le signe visible de ce manque d'argent c'est l'équipement des forces et le mauvais État de toutes les unités. Le manque de professionnalisme devient très dangereux pour les populations puisqu'en cas de troubles à l'ordre public, les forces de sécurité vont intervenir en improvisant sur le terrain. Les forces ne sont pas calmes et le niveau de violence est élevé parce que les populations et les forces de l'ordre sont nerveuses. Cela vient du fait que les dotations budgétaires ne permettent pas d'avoir des forces de sécurité de qualité. Premièrement les forces armées du Burkina : À cause du manque de ressources les forces armées ne sont pas capables de s'entraîner régulièrement et de garder une bonne condition. La discipline est relâchée et les comportements des troupes peuvent conduire à des désordres¹⁹⁵. On voit ici que ce sont les forces armées qui peuvent causer des troubles à l'ordre public. Deuxièmement, la gendarmerie nationale : C'est le premier échelon en charge du maintien de l'ordre. Mais il y a aussi un manque de moyens et de mauvaises relations avec la justice au moment des enquêtes judiciaires. Troisièmement la police nationale

¹⁹³ Suisse, Canton de Genève. Loi du 26 juin 2008 modifiée 2012, acceptée par référendum le 11 mars 2012. Lien internet : https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_F3_10.html

¹⁹⁴ Canton de Vaud. Lien internet : <http://www.vd.ch/prestations-en-ligne/manifestations/budget/>

¹⁹⁵ BAYALA Jean-Pierre Bayala – NDIKUMANA Athanase - FALL SOW Dior, Les institutions de médiation pour les forces armées en Afrique francophone : Burkina Faso, Burundi et Sénégal, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Genève, 2013, page 47.

qui depuis 2005 se déploie dans l'ensemble du pays est aussi confrontée à des problèmes budgétaires. Dans ces mauvaises conditions matérielles, les douanes, la gendarmerie et la police sont minées par la corruption¹⁹⁶. Les services de sécurité sont les plus critiqués par la population qui vit dans un climat général de corruption. Le lien entre la misère matérielle et le maintien de l'ordre est facile à faire. La politisation et la militarisation des forces de l'ordre, la proximité avec le pouvoir, le favoritisme, les liens de famille, l'impunité, l'opacité des missions, l'avancement dans les grades, le manque de professionnalisme faute de formation, l'équipement défectueux se traduit par des opérations de maintien de l'ordre qui font revenir tous ces problèmes à la surface. Le maintien de l'ordre est la marque de l'organisation d'un État¹⁹⁷. Quand il n'y a rien, le maintien de l'ordre devient une opération sauvage contre les populations. Mais un des points importants c'est que cela entraîne une rivalité entre les services. Chacune des forces agit de son côté et pour ses intérêts. À cause de la politisation de l'armée, il y a des purges : 500 militaires ont été rayés des cadres sans solde après les mutineries de mars 2011¹⁹⁸. Le lien avec le coup d'État de septembre 2015 est certain. Les forces armées sont minées de l'intérieur par des rivalités sans fin. Le niveau de pauvreté des personnels permet toutes les aventures même pour des officiers subalternes qui peuvent mener des complots et déstabiliser l'État. On peut alors affirmer que les coupures budgétaires impactent négativement les questions de commandement réglées par le décret n° 5005-025 of 31 Janvier 2005, sur le maintien de l'ordre au Burkina Faso¹⁹⁹. En pratique, l'intervention des différentes forces de sécurité sur le terrain donne des indications sur les enjeux et sur les intérêts en cause. Cette manière de fonctionner indique que le niveau de confiance est très bas même au sein de l'appareil d'État. Le contrôle démocratique des forces de l'ordre est pratiquement absent. Mais il est de la responsabilité de l'Assemblée nationale de ce pays d'adopter des lois de programmation de 3 ou 5 ans pour consolider le secteur de la sécurité sur la base de l'efficacité dans le respect des droits²⁰⁰. Face à ces difficultés financières, on peut se poser des questions sur l'avenir d'initiatives comme « le médiateur des forces armées du Burkina » pour répondre aux problèmes de gestion des forces de sécurité. Selon une étude, « il importe de relever que cette indépendance financière

¹⁹⁶ Idem. Page 53.

¹⁹⁷ Idem. Page 54.

¹⁹⁸ Idem. Page 17.

¹⁹⁹ Idem. Page 57.

²⁰⁰ Idem. Page 69.

trouve ses limites dans le faible budget dont dispose le Médiateur du Faso face aux moyens réels qui conviendraient à son bon fonctionnement »²⁰¹.

b) Le coût des émeutes

La connaissance du coût des émeutes dans le monde sur la période des 10 dernières années n'est pas possible. Il n'y a pas de rapport de synthèse sur ce sujet. Dans le cas des émeutes qui se sont transformées en conflits internes comme en Ukraine, en Libye, en Centrafrique par exemple, la question ne se pose plus puisque l'émeute est presque permanente. C'est le pays qui est devenu instable. La question du coût des émeutes se pose seulement quand la situation normale du pays est d'être stable. L'émeute est anormale et le prix à payer pour la société doit être mesuré. Il y a des rapports officiels dans quelques pays sur l'évaluation des émeutes. Cela donne des informations sur l'intensité des émeutes mais aussi sur le coût du maintien de l'ordre.

Sur les émeutes d'août 2011 au Royaume-Uni, dans le rapport de la Chambre des communes, il y a un chapitre sur le coût des opérations de police pendant ces émeutes²⁰². Dans ce cas, le coût total a été estimé à ½ milliards de pounds (environ 700 millions d'euros). Sur ce total, les dépenses de police représentent environ 50 millions de pounds avec les heures supplémentaires (overtime costs)²⁰³. Mais il faut aussi compter les dépenses de nettoyage : « Within days of the disturbances, the Government launched a multi-million support package, including £10m for immediate clean-up costs, and a new £20 million high street support scheme to help affected businesses get back up and running quickly »²⁰⁴.

Dans le cas des manifestations de Hong Kong de 2014 « Occupy Central with Love and Peace », il y a eu un contrôle des coûts qui montre qu'il est difficile d'avoir des

²⁰¹ Le médiateur du Faso a été créé par décret n°94-494/PRES du 29 décembre 1994 portant nomination d'un Médiateur du Faso. BAYALA Jean-Pierre Bayala – NDIKUMANA Athanase - FALL SOW Dior, Les institutions de médiation pour les forces armées en Afrique francophone : Burkina Faso, Burundi et Sénégal, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Genève, 2013, page 35.

²⁰² United Kingdom. House of Commons. Home Affairs Committee : *Policing Large Scale Disorder: Lessons from the disturbances of August 2011*. Sixteenth Report of Session 2010–12. Volume I: Report, together with formal minutes, 15 décembre 2011, pages 23 à 26.

²⁰³ Riots Communities and Victims Panel, « *5 Days in August* », *An Interim report on the 2011 English Riots*, page 25.

²⁰⁴ United Kingdom. *Policing Large Scale Disorder: Lessons from the disturbances of August 2011*, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty, Février 2012, page 2.

informations détaillées. Une des questions posées au commissaire de police portait sur le financement des opérations de maintien de l'ordre qui avait conduit à l'évacuation de la place en décembre 2014²⁰⁵. Le texte de la réponse officiel ne donne aucune information : « Cet article relève du programme "Opérations". La police ne maintient pas une ventilation des dépenses estimées à cet égard »²⁰⁶. Cela veut dire qu'il n'y a pas de ventilation détaillée des coûts de l'opération qui relève du programme général des opérations.

Dans le cas des émeutes de l'Irlande du Nord de 2011, un citoyen avait demandé à la police dans le cadre du programme *Freedom Information Request* le coût pour la police des émeutes de Belfast Est le 20 juin 2011. La police d'Irlande du Nord a indiqué que le coût de la réponse dépassait le raisonnable fixé à 450 £ par la Section 17(5) du Freedom of Information Act de 2000²⁰⁷. Mais elle a fourni les informations demandées avec plus de 15 000 heures d'intervention représentant plus de 330 000 £ de surcoûts²⁰⁸.

Les coûts pour les compagnies d'assurance permettent d'avoir une idée de l'intensité des émeutes et des dommages. Le tableau suivant montre les 10 plus grandes émeutes aux États-Unis selon les statistiques des assurances. On voit que les émeutes les plus récentes comme celle de Baltimore ou de Ferguson n'y sont pas. La première nuit de Ferguson a coûté seulement 5 millions de dollars. Baltimore est estimé à 9 millions de dollars. Cela montre les capacités des forces de l'ordre à réduire les dommages.

²⁰⁵ « Will the Force increase the expenditure for handling the "Occupy Central with Peace" movement? What is the public fund involved? What is the purpose ? ». Hong-Kong. *Examination of Estimates of Expenditure 2014-15*, Reply Serial n° SB 270.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Police Service Northern Ireland. Freedom of Information Request. Request Number: F-2011-02373. Lien internet : http://www.psni.police.uk/cost_of_riots.pdf

²⁰⁸ Police Service Northern Ireland. Freedom of Information Request. Request Number: F-2011-02025. Lien internet : http://www.psni.police.uk/riots_east_belfast.pdf

Location, date	Event	Cost of claims at the time	In 2013 dollars
Los Angeles April 29-May 4, 1992	After acquittals of police officers in Rodney King beating.	\$775 million	\$1.3 billion
Los Angeles Aug. 11-17, 1965	The Watts riots.	\$44 million	\$325 million
Detroit July 23, 1967	After a police raid on an unlicensed bar.	\$42 million	\$293 million
Miami May 17-19, 1980	After police were acquitted in death of Arthur McDuffie.	\$65 million	\$184 million
Washington April 4-9, 1968	After the assassination of Martin Luther King Jr.	\$24 million	\$161 million
New York July 13-14, 1977	During the New York City blackout.	\$28 million	\$108 million
Newark, N.J. July 12, 1967	Riots in which more than two dozen people died.	\$15 million	\$105 million
Baltimore April 6-9, 1968	After the assassination of Martin Luther King Jr.	\$14 million	\$94 million
Chicago April 4-11, 1968	After the assassination of Martin Luther King Jr.	\$13 million	\$87 million
New York April 4-11, 1968	After the assassination of Martin Luther King Jr.	\$4 million	\$27 million

Source : *Insurance Information Institute*. Chicago Tribune, 26 novembre 2014. Lien internet : <http://www.chicagotribune.com/chi-insurance-civil-unrest-riots-bix-gfx-20141126-htmlstory.html>

Au Royaume-Uni, le traitement des dommages par les compagnies d'assurance a donné lieu à une discussion sur la loi sur l'indemnisation *Riot Damages Act de 1886*²⁰⁹. Ce texte est fondé sur le principe que la police est responsable du maintien de l'ordre et est doit rembourser les dommages aux propriétés quand il y a eu des troubles à l'ordre public. C'est l'autorité en charge de la police, pour les émeutes de 2011 *The Police and Crime Commissioner (Deputy Mayor in London)* qui doit payer les dommages sur la base de cette responsabilité²¹⁰. Les demandes de modifications portent sur la durée pour déposer une demande (14 jours selon la loi de 1886). Il faut aussi clarifier la notion d'émeutes parce que dans une émeute de cette dimension qui a concerné 66 zones différentes, il y a des endroits où des personnes ont subi des dommages sans qu'il y ait des émeutes. Mais c'est à cause du désordre que ces dommages ont eu lieu. Il risque d'y avoir des discriminations entre ceux qui sont sur les zones des émeutes et ceux qui sont à côté. Il y a aussi le problème du traitement des demandes par la police qui n'est pas standardisé. Il y a eu environ 4000 plaintes

²⁰⁹ Association of British Insurers, *£40 Million a Day Counting the Financial Cost of the August 2011 Riots*, mai 2012.

²¹⁰ KINGHAN Neil, *Independent Review of the Riot (Damages) Act 1886*, Report of the Review, septembre 2013, point 7-1.

déposées à la fin de ces émeutes. 2000 n'avaient toujours pas été traitées en janvier 2012. Ce qui est certain, c'est que les compagnies ont indemnisé 40 millions £ par jour d'émeutes. Il y a donc deux postes de coûts pour le maintien de l'ordre. Celui des opérations de la police et celui de la réparation des dommages. L'essentiel des coûts du service d'ordre étant du personnel, la question des effectifs est importante.

B/ La question des effectifs du maintien de l'ordre

La question des effectifs est compliquée. Pour prendre les données d'INTERPOL, peu de pays fournissent les effectifs. C'est le cas de la France qui annonce 120 000 policiers et 100 000 gendarmes à statut militaire. Mais le Royaume-Uni explique qu'il n'y a pas de force nationale mais 44 forces géographiques sans donner de chiffre. La situation la plus particulière est celle des États-Unis : « Based on principles embodied in its Constitution, there is no single, national police agency in the United States of America. Instead, a decentralized network of nearly 18,000 different agencies enforces criminal laws according to their respective jurisdiction and mission, which may be local, state, federal or tribal »²¹¹. Il faut étudier les statistiques nationales du *Bureau of Justice Statistics* pour avoir des idées très précises. :

Chiffres de 2013. Police locale aux États-Unis :

Local police departments employed about 477,000 full-time sworn personnel in 2013, 35% more than in 1987.

About half (48%) of departments employed fewer than 10 officers.

More than half (54%) of local police officers were employed in jurisdictions with 100,000 or more residents.

About 1 in 8 local police officers were female, including about 1 in 10 first-line supervisors.

About 27% of local police officers were members of a racial or ethnic minority, compared to 15% in 1987²¹².

Les tableaux d'effectifs de la police faits par les Nations-Unies ne distinguent pas les différentes missions de la police. Le maintien de l'ordre est dans un ensemble de compétences. Dans les 86 pays qui répondent au questionnaire, tous ne fournissent

²¹¹ INTERPOL. États-Unis. Membre depuis le 7 septembre 1923. Lien internet : <http://www.interpol.int/Member-countries/Americas/United-States>

²¹² REAVES Brian, *Local Police Departments, 2013: Personnel, Policies, and Practices*, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics, mai 2015, 21 pages.

pas les effectifs. C'est le cas des Émirats par exemple²¹³. Mais l'étude retient une moyenne de 300 officiers de police pour 100 000 habitants. Il faudrait des études plus poussées pour savoir le ratio des effectifs spécialisés dans le maintien de l'ordre.

La question des effectifs est directement liée au respect de la réglementation par les organisateurs de manifestations ou d'événements. Quand les délais pour prévenir les autorités sont respectés, il y a une gestion des effectifs selon les risques qui peuvent exister. Mais quand les troubles se produisent sans prévenir ou quand un événement dégénère, il faut mobiliser des forces très rapidement et en pratique, il faut des réserves en moyens et en argent. Pour seulement poser le problème, il faut examiner quelques documents donnant des informations sur les effectifs (a) et les documents qui s'intéressent au ratio police/foule (b).

a) Les données partielles des effectifs du maintien de l'ordre

En France, le rapport Popelin fait après les émeutes du barrage de Sivens (projet abandonné le 24 décembre 2015) donne les effectifs du maintien de l'ordre au 1^{er} janvier 2015 : « la gendarmerie mobile, composée d'un groupement blindé de la gendarmerie mobile (GBGM) et de 17 groupements de gendarmeries mobiles (GGM), comprenait 12 877 hommes... »²¹⁴. Pour les opérations de maintien de l'ordre il y a deux configurations : « La configuration Alpha correspond à des opérations de rétablissement de l'ordre, soit un engagement de moyenne à haute intensité, avec pour objectif de faire cesser les troubles à l'ordre public »²¹⁵. Cela correspond à 68 gendarmes. « La configuration Bravo correspond à des opérations de maintien de l'ordre, soit un engagement de faible intensité visant à préserver un ordre déjà établi »²¹⁶. Cela correspond à 59 gendarmes. Les 60 compagnies républicaines de sécurité comportent environ 130 hommes chacune ce qui fait un total de 7800 CRS. L'unité tactique est la section qui comporte entre 15 et 20 CRS. Le rapport Popelin indique que les temps d'engagement opérationnel sont théoriquement de 8 heures par

²¹³ United Nations office on Drugs and Crime (UNDOC), The Tenth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems (Tenth CTS, 2005-2006), 2006. Lien internet : <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Tenth-CTS-full.html>

²¹⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens*, (dit rapport Popelin), Paris, 21 mai 2015, point 26..

²¹⁵ Idem.

²¹⁶ Idem.

jour mais qu'ils peuvent être dépassés en fonction des circonstances. C'est ce dépassement qui génère les heures supplémentaires qui doivent être payées.

Il y a eu en 2010 une étude sur le maintien de l'ordre en France qui répartit les engagements des différentes forces :

	1998	2008	Evolution (en %)
Sécurité Publique			
Heures	1 170 050	1 829 884	56,4
Equivalent temps plein	740	1 173	58,6
Préfecture de police			
Heures		160 197	
Equivalent temps plein		107	
Gendarmerie départementale			
Heures	35 880	218 744	509
Equivalent temps plein	19	126	563

Source : BAUER Alain BAUER - SOULLEZ Christophe, Où sont les policiers et les gendarmes ? 10 ans après. 2010. Étude non publiée. Page 18. Lien internet : <http://www.lagazettedescommunes.com/36324/exclusif-%E2%80%93-une-etude-revele-%E2%80%99insuffisance-des-effectifs-de-police-et-de-gendarmerie-sur-le-terrain/>

En France on dispose de chiffres sur le Nouvel An parce qu'il y a des incendies de voitures surtout dans l'est du pays à Strasbourg. Ce sont les jeunes des quartiers difficiles qui brûlent les voitures pour s'amuser et il y a une compétition entre les groupes de jeunes. Dans une réponse à une question écrite en 2013 le ministre a indiqué que « 53 000 policiers et gendarmes, ainsi que 12 000 sapeurs-pompiers et secouristes, ont été mobilisés. Il n'y a pas eu d'affrontements, hormis dans un quartier de Strasbourg et à Mulhouse »²¹⁷. Mais aucune étude n'a pu être trouvée sur le rapport entre les effectifs et le nombre ou la nature des manifestations.

- b) La question du ratio des forces de l'ordre par rapport au nombre de manifestants

Dans le monde anglo-saxon où les études de gestion publique sont très développées, des études s'intéressent au rapport entre le nombre de policiers et le nombre de personnes qui participent à une démonstration publique. Aux États-Unis où le maintien

²¹⁷ Question n° : 15686 de M. Gérald DARMANIN, député du Nord, groupe Les Républicains. Question publiée au JO le 15/01/2013, page : 323. Réponse publiée au JO le 12/03/2013, page : 2866.

de l'ordre est prioritairement une question locale sauf si la sécurité nationale est en jeu et engage la compétence de l'État fédéral, le ratio entre les forces de l'ordre et les manifestants est relatif. Selon un rapport concernant New York, San Francisco et Seattle, « the appropriate ratio of police officers to protesters does not have a straightforward answer, and neither Seattle nor New York uses any type of formula »²¹⁸. Il serait dangereux d'enfermer les forces de l'ordre dans un ratio parce que si ce ratio n'était pas respecté et qu'il y avait des dommages causés aux biens et aux personnes, l'autorité compétente pourrait être tenue responsable et devoir rembourser les victimes. De ce fait on ne connaît pas de pays où il y a une norme. Ce rapport américain a pour objectif de réduire les coûts de la police : « The ratio of the number of officers to protesters is both a policy and a fiscal issue »²¹⁹. C'est l'organisation des manifestations qui permet de réduire le nombre de policiers et le coût de la manifestation pour la collectivité. Par exemple, les manifestations contre la guerre contre l'Iraq à New York le 15 février 2003 prévoyaient entre 50 000 et 60 000 participants mais il y en a eu 120 000 face à 5000 à 7000 policiers pour contenir la foule. La seconde manifestation rassemblait 100 000 participants mais il y avait seulement 1500 policiers parce que les organisateurs étaient coopératifs. C'est le comportement des participants qui détermine le déploiement des policiers. Pendant les rassemblements pacifiques comme les concerts de musique classique à Central Park il y a 30 000 spectateurs et 60 policiers parce que les personnes qui viennent voir un orchestre ne posent aucun problème. C'est la sécurité des personnes qu'il faut assurer par une présence visible mais symbolique. Dans les concerts de rock, le nombre de policiers augmente parce que le comportement excité des jeunes peut causer des problèmes. Au Nouvel An à New York il y a 100 000 personnes dans les rues et 4 à 5000 policiers. Tous ces chiffres proviennent du même rapport et montrent le lien entre comportement et effectifs de police. Pour entrer dans les détails de la gestion des forces de l'ordre, cela se chiffre en heures supplémentaires (2 068 531 dollars pour la manifestation antiguerre du 16 avril 2003 à San Francisco). Mais plus il y a de manifestants à arrêter, plus les charges sont abandonnées comme s'il y avait un risque que le nombre de manifestants ne permette pas de faire les

²¹⁸ City and County of San Francisco, *Police Facilitation of Mass Protests*, Legislative Analyst Report, (SCHRAGER Willow, Office of the Legislative Analyst), September 5, 2003. Lien internet :

<http://www.sfbos.org/index.aspx?page=1182>

²¹⁹ Ibid.

procédures pénales selon les règles²²⁰. Cela veut dire que le maintien de l'ordre fait baisser le nombre de procédures recevables devant la justice ce qui est un problème pour mesurer l'efficacité des opérations.

On trouve aussi une étude australienne sur les ratios d'agents de sécurité privés pour les événements avec des foules comme les manifestations sportives, les fêtes :

NUMBER OF PATRONS	SECURITY OFFICERS
< 500	Minimum of 6
< 1000	Minimum of 12
< 2,000	Minimum of 15
< 3,000	Minimum of 18
< 5,000	Minimum of 20
Under < 10,000	Minimum of 60
Over > 10,000	60 plus 6 extra security officers for every 1,000

Source : Australie. Mundaring Police Station. *Crowd Control & Security Information Sheet*. Sans date. Non publié. 4 pages. Lien internet : <http://www.mundaring.wa.gov.au/YourCommunity/RecreationAndLeisure/Documents/Crowd%20Control%20and%20Security.pdf>

On voit que ce tableau va jusqu'à des rassemblements de plus de 10 000 personnes. Mais comme il s'agit d'événements privés, c'est la responsabilité des organisateurs qui est engagée si le service d'ordre n'est pas suffisant. Mais cela veut dire aussi que le service d'ordre de ces événements privés doit être financièrement pris en charge par les organisateurs.

Assurer la protection des bâtiments et des installations sensibles est une mission des forces armées. Normalement, une présence statique avec des barrières et des véhicules suffit à empêcher les manifestants de s'approcher. Il n'y a donc pas d'occasion de contact entre les forces armées et les manifestants. De plus, l'utilisation des militaires dégage des effectifs de police pour le maintien de l'ordre²²¹.

²²⁰ Ibid. « False arrests can ultimately end up being costly to the City, given that in previous cases protesters have successfully sued the City under such circumstances. For example, in 1998 a group of 374 people won a settlement of \$1 million after protests surrounding the acquittal of four Los Angeles police officers in the beating of Rodney King. In 1996, the City lost 34 small claims judgments of \$1,000 each for false arrests during a Critical Mass protest ».

²²¹ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 28.

Il faut prendre le cas français où un rapport de la Cour des comptes explique que les forces qualifiées pour le maintien de l'ordre sont utilisées principalement à des missions de sécurisation. « Le maintien de l'ordre qui était originellement le cœur de métier des forces mobiles n'est plus systématiquement prioritaire »²²². Dans la gendarmerie, « l'emploi des escadrons de gendarmerie mobile (EGM) dans des missions de sécurité générale s'est élevé, en 2009, en moyenne à 12,9 unités/jour sur un total de 53,7 unités « employables », soit une part près de deux fois supérieure à celle consacrée au maintien de l'ordre (7,5 unités/jour) »²²³. Concernant les 60 Compagnies républicaines de sécurité (CRS) « les missions de sécurisation ont mobilisé en moyenne en 2010 l'équivalent de 18,6 unités/jour (2 230 policiers), soit largement plus que les missions de maintien de l'ordre et de service d'ordre (12,6 unités/jour) »²²⁴. L'augmentation des coûts s'explique « du fait d'une frontière mal définie entre les missions de sécurisation et de maintien de l'ordre »²²⁵. « L'emploi croissant des unités des forces mobiles dans des missions (sécurisation ou garde statique) qui ne relèvent pas de leur cœur de métier pose la question de leur juste dimensionnement. Il entraîne inmanquablement un surcoût sensible, par rapport à l'emploi d'unités classiques, dues aux contraintes inhérentes au déplacement et au logement des CRS ou des EGM, ainsi qu'une réduction de leur disponibilité globale, peu compatible avec leur fonction première de forces de réserve, notamment en cas de nécessités de maintien de l'ordre »²²⁶.

§ 2 L'adaptation des moyens aux troubles de faible intensité

Beaucoup de pays dans le monde doivent faire face à de nouvelles menaces. Les forces de l'ordre sont opposées à des formes nouvelles d'intervention comme des flots de famille qui quitte leur pays pour atteindre des pays riches. Mais il y a aussi des problèmes qui viennent de minorités qui n'ont jamais réussi à s'intégrer dans les pays et qui font des poches de résistance aux valeurs fondamentales des pays d'accueil. D'un côté des mouvements à l'échelle continentale mettent en jeu les capacités des forces de l'ordre à contenir de grands nombres de personnes. D'une autre côté, les forces de l'ordre sont confrontées à des petits nombres. On voit que la mobilité des

²²² France, Cour des Comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, Rapport public thématique, juillet 2011, page 83.

²²³ Ibid. page 83.

²²⁴ Ibid. page 83.

²²⁵ Ibid. page 89.

²²⁶ Ibid. page 103.

groupes, la capacité aussi de nuire varie dans les deux cas. Les forces de police doivent être très flexibles puisque les conditions d'intervention sont opposées. Mais les autorités ne disposent que des effectifs mobilisables à un endroit donné et doivent agir avec ces moyens. Il faut bien comprendre que dans le cas des États de droit, les forces de police sont normalement au contact de populations qui sont habituées à la réglementation et qui savent que la police est là pour les protéger. Ce n'est pas la même chose dans les pays autoritaires où la police est un instrument d'oppression. Dans le cas des communautés minoritaires d'un pays, les forces de l'ordre doivent faire face à des moments de violence intenses, mais sans déstabilisation durable des pays. Il y a donc un problème de maintien de l'ordre face aux revendications des minoritaires (A) pour les migrants, ce sont des flux continus qui envahissent l'Europe mais aussi des pays de transit en Afrique ou de refuge comme le Liban. Le maintien de l'ordre consiste à accueillir dans des conditions acceptables ou à refouler les vagues de migrants selon les politiques nationales. Mais à la base, il y a franchissement de frontières et invasion du territoire et donc obligation de maintenir l'ordre face à des masses d'étrangers (B).

A/ le maintien de l'ordre face aux revendications des minoritaires

Il y a des groupes minoritaires qui vivent dans les États de droit. Ces groupes ont une culture différente de la majorité de la population. Dans certains cas, des troubles très graves à l'ordre public peuvent naître d'une affaire privée qui met en cause peu de monde. Ce sont les habitudes culturelles qui sont la cause de ces troubles. Il y a donc un problème de traitement de ces troubles. L'exemple c'est le cas en août 2015 en France quand des Roms ont bloqué l'autoroute A1 pour obtenir le droit d'un prisonnier d'aller à l'enterrement de son père qui avait été tué dans une grave fusillade qui avait tué quatre personnes, dont un gendarme français dans un camp de caravanes. Comme la Cour d'appel d'Amiens a refusé la sortie du détenu pour aller aux funérailles, les gens de son groupe ont envahi l'autoroute A1 au niveau de Roye dans la Somme. Ils ont mis le feu à des pneus et causé d'importants dégâts matériels en provoquant des problèmes parce qu'il y avait le retour des grandes vacances. Les troubles ont duré 12 heures mais il a fallu deux jours pour remettre les installations dans le bon État. La Cour d'appel d'Amiens a autorisé la sortie du détenu pour que l'ordre revienne. Il n'y a donc pas eu intervention des forces de l'ordre et la justice est revenue sur sa propre décision. Pour les opérations, la police a laissé faire. La passivité des forces de

l'ordre a été critiquée (a). Mais il y a aussi le risque de faire des discriminations en n'intervenant pas contre des minoritaires (b).

a) La critique de la passivité des forces de l'ordre

La passivité de l'État face à un tout petit groupe de Roms a des impacts politiques graves. L'ancien ministre Xavier Bertrand a adressé une lettre au Premier ministre Valls le 29 août pour demander quelles sont les instructions qui ont été données aux forces de l'ordre puisqu'elles ne sont pas intervenues du tout²²⁷. C'est la passivité de l'État et donc des forces de l'ordre qui devient illégitime puisque les contestataires n'avaient pas le droit de s'en prendre à des biens publics, qu'ils n'ont pas fait les formalités préalables pour une manifestation et qu'il n'avait aucune revendication acceptable parce qu'on ne peut pas demander qu'un détenu sorte de sa prison. Il n'y avait rien de légitime dans la demande des Roms mais seulement une volonté d'imposer par la force leur décision. Au contraire, on a constaté des violences, des dégradations, des atteintes à la tranquillité publique et des incendies sans compter les risques collatéraux venant des énormes problèmes de circulations sur les petites routes à côté de l'autoroute. Or, les troubles étaient sur la voie publique et dans ce cas « l'évacuation des occupants peut être prescrite, voire exécutée d'office par l'autorité de police administrative. Il est de la responsabilité des autorités de police administrative de maintenir l'ordre public, ce qui implique, le cas échéant, le recours à la force publique. Ainsi, si des troubles à l'ordre public sont constatés, l'autorité de police administrative générale est compétente pour agir en vue de l'évacuation des occupants sans titre d'un terrain, quel que soit son statut, public ou privé »²²⁸. Dans ces conditions, l'autorité compétente avait parfaitement le droit de recourir aux forces de l'ordre pour disperser les Roms qui n'étaient pas plus de soixante. Il faut aussi préciser que les Roms n'ont pas une bonne image dans la population française et européenne²²⁹. La passivité de l'État se justifie certainement pour ne pas aggraver la

²²⁷ La lettre de Xavier Bertrand peut être consultée sur le lien internet suivant :

<http://notreregionautravail.fr/journal-de-campagne/drame-de-roye-mon-courrier-a-manuels-valls/>

²²⁸ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens*, (dit rapport Popelin), Paris, 21 mai 2015, note 155.

²²⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'intégration des populations roms* (Marietta Karamanli et Didier Quentin), Paris, 18 septembre 2013, page 41.

situation des Roms qui sont mal considérés. Mais les images transmises par les médias des incendies sur l'autoroute n'ont pas pu améliorer la réputation des Roms.

b) Le risque de discrimination dans les causes d'intervention des forces de police

La seconde leçon c'est qu'il y a un risque important de discrimination puisque pour des manifestations qui peuvent avoir des motifs admissibles comme l'environnement ou la défense de l'emploi, les forces de l'ordre interviennent. Puisque l'État n'a pas maintenu l'ordre dans le cas des Roms pour une petite affaire privée, il aura des problèmes pour justifier une intervention dans d'autres cas. En effet, le ministre de l'Intérieur M. Caseneuve a déclaré dans une émission au sujet de cette affaire « nous avons privilégié (.) le dialogue sur toute autre forme d'action »²³⁰. Il faudra expliquer à l'avenir pourquoi le dialogue n'a pas été privilégié quand il y a allumage d'incendies sur la voie publique et des troubles graves. On voit dans ce cas qu'en matière de maintien de l'ordre la question de la légitimité peut facilement changer de camp. Quand il y a des recours excessifs à la force, l'État est mis en cause mais quand il n'y a pas de recours à la force l'État est aussi mis en cause. Ce point de vue montre qu'il est dangereux pour l'État de rechercher la légitimité de ses actions ce qui revient à se demander quelles sont les conséquences politiques du maintien de l'ordre. Il faut seulement rechercher la légalité des actions. Dans ce cas, le droit exigeait une intervention forte contre un groupe de contestataires qui n'avaient aucun soutien dans la population. Il y a aussi un risque avec les contrats. Si les manifestations causent des dommages aux biens des transports publics par exemple

B/ Le maintien de l'ordre face aux personnes étrangères

La crise des migrants a provoqué des troubles dans beaucoup d'endroits dans le monde. Dans certains pays en Europe particulièrement, les réactions ont été différentes face aux migrants. En Hongrie, une barrière a été mise et la loi a été modifiée pour que le franchissement des frontières soit considéré comme un crime. Selon la presse, « la Hongrie a vu transiter près de 200 000 migrants, en provenance

²³⁰ L'entretien du 2 septembre 2015 est disponible sur le site du ministère de l'intérieur. Lien internet : <http://www.interieur.gouv.fr/fr/Le-ministre/Interventions-du-ministre/02.09.2015-Intervention-de-Bernard-Cazeneuve-sur-Europe-1>

majoritairement du Moyen-Orient, depuis le début de l'année »²³¹. Mais tous ces chiffres sont incertains puisque le même jour la presse en anglais faisait état de « 150,000 migrants and refugees from Syria and other parts of the Middle East have made their way into Hungary »²³². Le chiffre officiel hongrois au mois de juin était de 60 620 migrants ce qui rend un chiffre autour de 120 000 à l'automne 2015 réaliste²³³. Tout cela montre déjà une certaine hésitation autour des évaluations. Ce qui compte c'est que la Hongrie a décidé de pas être envahie. Tous les pays sont dans le même cas. Les forces de l'ordre protègent les frontières contre les risques d'intrusion (a). Il y a des problèmes spécifiques des migrants pour les forces de l'ordre (b).

a) La protection des frontières contre les intrusions d'étrangers

Sur le principe, tous les pays ont vocation à protéger leurs frontières contre les intrusions. Selon l'article 2 de la constitution des Émirats arabes unis, ce qui concerne le territoire dépend des institutions de l'Union : « L'Union exerce la souveraineté dans les matières qui lui sont attribuées conformément à la présente Constitution sur tout le territoire et toutes les eaux territoriales situées à l'intérieur des frontières internationales des Émirats membre »²³⁴. C'est le même dispositif qu'aux États-Unis. Mais le système européen est différent parce que l'accord de Schengen signé le 14 juin 1985 repris par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 a ouvert un « espace Schengen » qui repose sur l'idée qu'il n'y a plus en principe de contrôle aux frontières internes de l'espace. Il suffit qu'un arrivant en provenance d'un pays tiers se présente aux frontières extérieures de l'espace Schengen et fasse les formalités d'entrée sur le territoire en obtenant soit un visa soit un titre de séjour pour qu'il puisse se déplacer sur le territoire des 26 pays adhérents à l'espace. En effet, le Royaume-Uni et l'Irlande ont rejeté cet accord. Au contraire, la Suisse et le Liechtenstein qui ne sont pas des membres de l'Union européenne ont rejoint l'espace Schengen. Ce cadre général a très mal résisté à l'afflux de migrants venus du Sud par l'Italie depuis environ 5 ans et

²³¹ Selon le journal *Le Point* du 14 septembre 2015. Lien internet : http://www.lepoint.fr/monde/hongrie-la-nouvelle-legislation-anti-migrants-en-questions-14-09-2015-1964681_24.php

²³² *PBS NewsHour* 11 septembre 2015. Lien internet : <http://www.pbs.org/newshour/rundown/hungary-enacts-tougher-laws-illegal-immigrants/>

²³³ *The Wall Street Journal*, 24 juin 2015. Lien internet : <http://www.wsj.com/articles/hungary-takes-steps-to-restrict-illegal-immigration-1435142888>

²³⁴ Constitution de la fédération de Émirats arabes unis, article 2 : « The Union shall exercise sovereignty in matters assigned to it in accordance with this Constitution over all territory and territorial waters lying within the international boundaries of the member Emirates ».

surtout ceux venus par l'Est depuis 2015. Le transit des migrants qui vont soit vers le Royaume-Uni soit vers l'Allemagne a créé des tensions qui ont impliqué des dizaines de milliers de personnes qui ont rencontré les forces de l'ordre dans plusieurs pays. Pour revenir à la Hongrie, le cadre juridique de Schengen est inopérant pour des masses de réfugiés. Pour bien comprendre l'étendue du problème, il faut considérer que le jour du 14 septembre 2015, le jour avant la fermeture de la frontière avec la Serbie, officiellement selon la police, 10 046 migrants sont entrés en Hongrie. 9 939 migrants venaient de la Croatie, a indiqué la police. Ils sont pris en charge par la police et immédiatement conduits à la frontière de l'Autriche où ils continuent le voyage vers l'Allemagne. Ce qu'il faut déduire de ces masses, c'est que ce n'est plus la police qui assure le maintien de l'ordre mais l'armée. Il y a un changement complet de nature de l'opération. La police étant là pour assurer la sécurité et pour conduire les auteurs de dégradation devant la justice. Dans le cas de la Hongrie, c'est un passage qui a été créé sur le territoire. C'est la défense qui doit faire face à cette invasion non armée. La Diète hongroise (le Parlement) a adopté le 21 septembre par 151 voix sur 199, une loi pour renforcer les capacités de l'armée et de la police pour tirer des balles en caoutchouc, des grenades lacrymogènes et des fusées²³⁵. L'armée ayant pris le relais de la police, on voit que la notion d'intensité de la crise détermine les modes de traitement des troubles.

Dans le cas de la France, les migrants tentent de monter dans les camions qui vont au Royaume-Uni et qui passent par Calais. Selon la presse qui cite des sources de la police, il y a eu 18 170 interceptions de passagers clandestins entre le 1^{er} janvier et le 21 mai 2015 tandis qu'il y en avait eu 8336 durant la même période en 2014 et 4117 durant la même période en 2013. Il y a donc un doublement chaque année ce qui pose des problèmes de moyens et d'effectifs aux forces de l'ordre puisqu'il y aurait en 50 et 100 policiers sur le terrain pour 1000 migrants²³⁶.

b) Les problèmes spécifiques des migrants pour les forces de l'ordre

Le maintien de l'ordre se fait en face d'étrangers. Techniquement, cette forme nouvelle de menace met les forces de l'ordre face à des défis. Les personnes qui ont fui leur

²³⁵ Hungary empowers military to act against refugees (21 septembre 2015). Lien internet : <http://www.dw.com/en/hungary-empowers-military-to-act-against-refugees/a-18728488>

²³⁶ Source APF. Lien internet : http://www.francetvinfo.fr/france/nord-pas-de-calais/migrants-a-calais-a-calais-les-forces-de-l-ordre-a-l-agonie-face-a-l-afflux-de-migrants_925763.html

pays pendant des mois en faisant des milliers de kilomètres et en échappant à des agressions n'ont plus rien à perdre et ne craignent plus rien. C'est un facteur humain qu'il faut prendre en compte. En apparence, il y a des individus isolés mais aussi des familles surtout originaires du Proche-Orient. Ces personnes fatiguées sont assises par terre et attendent la possibilité de franchir les frontières. Mais dès qu'il y a une possibilité, elles courent vers les frontières ou les trains ou les autocars en débordant les policiers comme on l'a vu en Hongrie mais aussi en Autriche et en Serbie. Il y a un comportement de survie qui frappe les médias et l'opinion publique. Selon un syndicaliste de France, "Quand on a fait 3 000 ou 4 000 kilomètres, on n'a plus peur d'un policier dont on sait qu'il ne vous fera rien"²³⁷. L'écart entre les habitudes de ces populations qui ont connu des régimes autoritaires et qui ont appris à survivre et les policiers d'États de droit est un problème nouveau. Les forces de police respectent des procédures mais ne peuvent pas se faire entendre de gens qui ont la volonté de force les passages. L'écart entre l'apparence inoffensive des migrants et leur capacité à franchir de grandes distances, à surmonter des obstacles et à passer les frontières fait réfléchir à la position de la police. Sous les caméras, ces forces agissent dans des limites très étroites parce qu'il faut contenir les flots de migrants, voire les stopper comme à la frontière de la France et de l'Italie. Mais la force ne peut pas être utilisée ouvertement. Un problème supplémentaire vient du fait que ces migrants peuvent cacher des terroristes qui se déploient dans les pays d'accueil après avoir fait des stages en Syrie, en Iraq ou en Afghanistan. Il n'est donc pas possible de voir dans les afflux de migrants, autre chose qu'une affaire de sécurité intérieure. Seule l'identification des migrants permet de s'orienter vers un traitement humanitaire des situations. Avant, la police doit s'assurer que les migrants viennent pour fuir des menaces réelles et non pas pour trouver un emploi ou commettre des actes criminels. Cette réalité se retrouve à Calais, mais aussi à Vintimille en Italie, dans tous les points où les migrants se concentrent en attendant de passer dans un autre pays. Il y a trois conséquences immédiates.

La première conséquence c'est qu'il y a des camps de migrants. Des luttes ont lieu entre les migrants pour passer les premiers dans les camions ou aussi parce que les

²³⁷ FranceTVinfo. Ludovic Hochart, délégué syndical Unsa-Police. Lien internet : fr/france/nord-pas-de-calais/migrants-a-calais/a-calais-les-forces-de-l-ordre-a-l-agonie-face-a-l-afflux-de-migrants_925763.html

migrants constituent des communautés qui se battent entrent-elles. Loin de leur pays, les migrants se regroupent en communautés et se défendent contre les autres. Des communautés, il y en a beaucoup autour de Calais (Soudanais, Érythréens, Éthiopiens, Afghans, Syriens, sénégalais, centre-Africains, Nigériens, Maliens, Sri-Lankais et albanais). Selon un rapport rendu au ministre de l'Intérieur en 2015, « il convient de souligner l'importance des tensions entre migrants qui ont existé dans les jungles et les squats regroupant des migrants de différentes nationalités. Par exemple, des bagarres ont lieu entre Érythréens et Éthiopiens, deux nationalités longtemps en guerre, dans la jungle de Tioxide, faisant plusieurs blessés »²³⁸. La jungle de Tioxide s'est créée après la fermeture du centre de Sangatte et abriterait 500 personnes. L'entrée des forces de l'ordre dans ces camps est difficile sur le plan opérationnel.

L'autre conséquence c'est qu'il y a de l'insécurité et que l'action des forces de l'ordre souffre parce que les missions varient entre interdiction et « transit implicite » : le manque de confiance envers la police conduit les associations à ne pas dénoncer les faits graves de violences dont sont victimes les migrants et plus particulièrement les femmes et les mineurs²³⁹. La délinquance et la criminalité se développent dans ces zones sans droit. Il y a aussi des accidents mortels quand les migrants tentent de passer par le tunnel de la Manche en envahissant les camions ou les trains.

La troisième conséquence c'est que la vie normale devient impossible pour les habitants et qu'il y a un problème politique. En 2013 un parti anti-migrant a été créé à Calais. Il s'appelle « sauvons Calais » et il a pour but l'expulsion des étrangers hors de France. La radicalisation de la population crée à son tour de l'insécurité avec des attaques contre les migrants. Le 12 juin 2014, un habitant de Calais a tiré sur deux migrants. Le 19 septembre 2014, des bombes incendiaires ont été lancées contre le squat Blériot et en février 2015 on a tiré contre un iranien et contre un afghan²⁴⁰. La déstabilisation politique des pays d'accueil ne concerne pas que la France puisque selon la presse norvégienne « le principal risque pour la sécurité nationale de la Norvège avec l'afflux de migrants est une réaction violente de l'extrême droite »²⁴¹. Les

²³⁸ ARIBAUD Jean - VIGNON Jérôme, *Rapport à Monsieur le Ministre de l'intérieur sur la situation des migrants dans le Calais* « Le pas d'après », juin 2015, page 57.

²³⁹ Ibid. page 64

²⁴⁰ Ibid. page 51.

²⁴¹ Journal *Les échos* du 25 septembre 2015. Lien internet : <http://www.lesechos.fr/monde/europe/021350974215-en-direct-refugies-afflux-record-en-hongrie-tensions-entre-belgrade-et-zagreb-1158774.php>

flux de migrants vont avec la montée des résultats de l'extrême droit en Europe. En Norvège, Anders Behring Breivik a tué 77 personnes le 22 juillet 2011 au nom de la lutte contre "l'invasion musulmane" et le multiculturalisme. Les forces de police sont confrontées à la menace extérieure directe et à une menace intérieure indirecte. Ce n'est pas encore dans cette situation en France mais Calais est la ville française où le ratio entre policier et habitants est le plus élevé de France²⁴². Concernant les violences policières, « les gestes dénoncés par les associations, les violences inutiles, les coups de pieds à personnes à terre, gaz lacrymogène dans les yeux, volonté délibérée de faire mal sont inadmissibles et doivent être sanctionnées sans complaisance s'ils sont avérés »²⁴³. Mais le rapport observe qu'« extraire de wagons, camions et autres véhicules des personnes qui jouent leur vie (.) peut prendre une tournure très différente selon que les personnes se résignent ou résistent »²⁴⁴. On retrouve toujours le même problème que les forces de maintien de l'ordre ne savent pas toujours ce qu'ils vont rencontrer comme résistance et ils doivent s'adapter instantanément. Parmi les 17 propositions du rapport, aucune ne concerne directement la police mais plutôt la mise à l'abri des migrants et une coopération européenne renforcée avec le Royaume-Uni et l'Italie puisque les flux proviennent d'Italie (et de Grèce depuis le 2^e semestre 2015) et se dirigent vers le Royaume-Uni.

Chapitre deuxième l'internationalisation du maintien de l'ordre

L'internationalisation du maintien de l'ordre prend une multitude de formes. Dans certains cas, « la frontière séparant un état de troubles intérieurs ou de tensions internes d'un véritable conflit armé est parfois floue »²⁴⁵. Cela explique que la Croix-Rouge internationale soutient des principes applicables au maintien de l'ordre dans des situations où des éléments étrangers participent à des interventions. Le problème de la légalité des interventions n'est pas le sujet. Le problème c'est de limiter le maintien de l'ordre pour éviter des escalades. Les principes s'appliquent à l'intervention de militaires dans les troubles internes. Mais ils s'appliquent aussi à des opérations de maintien de l'ordre à l'extérieur. Dans tous ces cas, il y a des problèmes de légitimité. Les principes qui s'appliquent ont une origine internationale. Ils viennent

²⁴² ARIBAUD Jean - VIGNON Jérôme, *Rapport à Monsieur le Ministre de l'intérieur sur la situation des migrants dans le Calaisis* « Le pas d'après », juin 2015, page 62.

²⁴³ Ibid. page 63.

²⁴⁴ Idem. Page 63.

²⁴⁵ CICR, *Violence et usage de la force*, Genève, 2013, page 7.

du droit de la guerre. Ils ont été repris pour les opérations civiles par les Nations-Unies. Ils apparaissent par exemple dans le code des forces de sécurité de l'Afrique de l'Ouest : « Dans des circonstances exceptionnelles, telles que l'état d'urgence et l'état de siège tel que défini par la Constitution et par le Conseil de Sécurité et de Médiation de la CEDEAO, les Forces Armées et Services de Sécurité doivent se conformer à leur législation nationale ainsi qu'au droit international humanitaire et aux normes d'usage reconnues internationalement. En tout temps le personnel des Forces Armées et Services de Sécurité doit être averti des droits humains fondamentaux et les respecter »²⁴⁶.

Mais il y a aussi la question des objectifs du maintien de l'ordre. Les opérations de maintien de l'ordre partent de l'idée qu'il y a un ordre dans l'État qu'il faut maintenir. À partir du moment où les contestations menacent l'État, le maintien de l'ordre change de nature. Il y a dans l'histoire de nombreux cas où des pays sont issus de bouleversements radicaux. La question est de savoir si au moment des troubles graves, l'utilisation des forces de l'ordre par le pouvoir relève du maintien de l'ordre. Il y a dans l'histoire de nombreux cas où des pays sont issus de bouleversements radicaux. La question est de savoir si au moment des troubles graves, l'utilisation des forces de l'ordre par le pouvoir relève du maintien de l'ordre²⁴⁷. Il y a donc dans l'histoire des pays un moment où le maintien de l'ordre n'est plus à l'échelle des problèmes. C'est le cas quand les troubles affectent les fondements de l'État. Mais il y a aussi le cas très fréquent maintenant où les ingérences internationales dans les affaires intérieures d'un État rendent la situation du maintien de l'ordre très compliquée parce que les forces de l'ordre rencontrent des oppositions armées par l'étranger. C'est le cas en Syrie où en 2011 la contestation du président Bachar Al Assad dans la suite des révolutions arabes a commencé à se transformer en un terrain pour les luttes de groupes armés avec du matériel lourd. Les forces de l'ordre sont toujours à l'œuvre mais la militarisation du conflit politique fait qu'il s'agit presque d'une guerre. Il y a donc

²⁴⁶ Article 8 : Droits de l'homme en période d'urgence

Code de Conduite des Forces Armées et Services de Sécurité de l'Afrique de l'Ouest. Version préliminaire telle que conclue lors de la réunion de la commission de la sécurité et de la défense, 30-31 octobre 2006, Ouagadougou, Burkina Faso.

²⁴⁷ Dans l'exemple de la révolution française, les troupes royales sont faiblement intervenues pour défendre le pouvoir du roi. Mais à la Bastille le 14 juillet 1789, c'étaient des Suisses qui défendaient le château et qui ont été tués par la foule de Paris. La fête nationale de France rappelle ce massacre des Suisses et du gouverneur de la Bastille. On ne peut alors pas dire que les Suisses qui étaient des soldats d'élites à la solde du roi se sont défendus pour maintenir l'ordre.

deux aspects différents dans l'internationalisation du maintien de l'ordre. Le premier est positif. Il concerne les principes internationaux applicables au maintien de l'ordre. Le 2^e aspect est très négatif. Il concerne le risque de passage du maintien de l'ordre à une internationalisation du maintien de l'ordre quand il faut lutter contre des éléments étrangers (section 2).

Section 1 Les principes internationalement reconnus en matière de maintien de l'ordre

Selon le CICR, dans les opérations de maintien de l'ordre comme dans les conflits armés « les autorités doivent respecter les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de précaution »²⁴⁸. Ces principes figurent dans les recommandations des Nations-Unies, des conventions et des protocoles de Genève et aussi au niveau régional dans les recommandations du Conseil de l'Europe. Le principe de légalité s'applique à toutes les activités de l'État et le principe de non-discrimination aussi. Ce sont donc surtout les principes de nécessité et de proportionnalité qui sous-entendent l'emploi de la force.

En droit international, il est question du principe de nécessité militaire qui n'est pas précisément défini mais qui implique que l'utilisation de la force soit limitée à l'objectif à atteindre et que cet objectif soit légitime. Cela veut dire qu'il faut utiliser les moyens indispensables mais pas plus et que l'utilisation de la force soit limitée dans le temps. Pour le maintien de l'ordre, c'est ce principe qui s'applique. Il est directement lié à la légitimité de l'intervention. Il est directement lié au principe de légalité. Le principe international de nécessité est repris par les législations nationales. En France, le règlement intérieur des Compagnies républicaines de sécurité est très net sur la liaison entre la nécessité et la légitimité : « En particulier, il n'emploie la force qu'en cas de nécessité et dans le cadre des lois et règlements et s'interdit toute violence illégitime. La fermeté strictement nécessaire à la bonne exécution de la mission ne doit jamais aboutir à faire oublier l'éthique du policier républicain »²⁴⁹. Mais la nécessité a des niveaux d'intensité puisque l'extrême nécessité permet d'utiliser la force mortelle pendant les opérations²⁵⁰. Le principe de proportionnalité exige d'équilibrer le niveau

²⁴⁸ CICR, *Violence et usage de la force*, Genève, 2013, page 20.

²⁴⁹ France. *Règlement intérieur des compagnies républicaines de sécurité*, 10 décembre 1992. Article 12-C.

²⁵⁰ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 38.

d'intervention à la menace. Il est apprécié en fonction des informations à la disposition des forces de l'ordre. Il peut y avoir des erreurs d'appréciation quand les personnes utilisent des fausses armes par exemple. Ou quand les comportements sont agressifs. La proportionnalité est dans les principes de base sur le recours à la force : « Lorsque l'usage légitime de la force ou des armes à feu est inévitable, les responsables de l'application des lois (.) en useront avec modération et leur action sera proportionnelle à la gravité de l'infraction et à l'objectif légitime à atteindre »²⁵¹. La nécessité et la proportionnalité ne sont donc pas sur le même niveau. La nécessité est dans la décision d'intervenir. La proportionnalité est dans la méthode d'intervention. Il y a donc le problème de la nécessité dans le maintien de l'ordre (§1) et la proportionnalité du maintien de l'ordre (§2).

§ 1 La nécessité dans le maintien de l'ordre

Il existe de nombreuses études sur le principe de nécessité dans les situations de conflit²⁵². La plupart de ces études concernent le droit de la guerre où le principe est reconnu par les conventions de Genève qui s'appliquent pendant les conflits armés. C'est le principe de nécessité militaire qui est encadré par le droit international. Le principe de nécessité dans les opérations de maintien de l'ordre interne dans les États dérive de ce principe. Dans les normes de l'ONU, « les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions »²⁵³. Dans les recommandations du Conseil de l'Europe, « la police ne peut recourir à la force qu'en cas de nécessité absolue et uniquement pour atteindre un objectif légitime »²⁵⁴. L'idée est la même. L'utilisation de la force contre la population ne doit pas dépasser l'objectif du retour à l'ordre public. Mais il y a aussi la nécessité absolue. Ce principe permet aux forces de l'ordre de faire usage de leurs armes pour défendre leur vie ou la vie de

Page 19 2 b 2 : « The use of deadly force is authorized only under conditions of extreme necessity and as a last resort when all lesser means have failed or cannot be reasonably be employed ».

²⁵¹ Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990, point 5.

²⁵² Par exemple en France : CHRISTAKIS Théodore (et autres), La nécessité en droit international, Paris, Pedone, 2007, 384 pages. HENRY Etienne Henry, Le principe de nécessité militaire - Histoire et actualité d'une norme fondamentale du droit international humanitaire, Paris, Pédone, 2017, 826 pages.

²⁵³ Article 3, code de conduite pour les responsables de l'application des lois adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 (résolution 34/169).

²⁵⁴ Recommandation Rec (2001)10 du Comité des ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police adoptée par le Comité des ministres, 19 septembre 2001, point 37.

la population. La nécessité est donc une limite juridique. En France il y a une nouvelle instruction pour l'emploi des armes par la gendarmerie adoptée en 2017²⁵⁵. Cette instruction vise le principe de nécessité absolue. Il découle de l'article 2 de la convention européenne des droits de l'homme²⁵⁶. L'effet juridique de la nécessité est de justifier la mort. Celui qui a fait usage de son arme avec un effet mortel ne peut pas être condamné. Il y a donc un enjeu capital pour les membres des forces de sécurité. Mais il y a aussi un enjeu capital pour la population. Le principe de nécessité a donc une double signification. La première signification c'est que la population est la première bénéficiaire du retour à l'ordre. Une société équilibrée ne peut pas se développer dans le désordre intérieur. Il y a donc une nécessité d'intervenir pour les forces de l'ordre (a). Mais il y a aussi la nécessité de limiter les restrictions aux libertés et les mesures coercitives (b).

A/ La nécessité de l'intervention des forces de l'ordre

L'article 3 des principes de base sur le recours à la force dispose que « les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions »²⁵⁷. Le commentaire de cet article précise que le recours à la force doit rester exceptionnel²⁵⁸. La nécessité vient du principe de nécessité militaire qui limite les actions des forces armées dans les conflits. Elle s'applique au maintien de l'ordre parce que l'usage des armes est en cause. Mais la nécessité est plus étendue puisque la dispersion d'une manifestation par exemple par les forces de l'ordre doit se faire selon le principe de nécessité²⁵⁹. Pour la dispersion d'une manifestation non déclarée

²⁵⁵ France – Instruction n° 2 3 3 0 0 0 / G E N D / D O E / S D S P S R / B S P du 1^{er} mars 2017 relative à l'usage des armes par les militaires de la gendarmerie, 13 pages.

²⁵⁶ Article 2 Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme : «Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi. La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans le cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire :

- a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ;
- b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ;
- c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection »

²⁵⁷ CICR, *L'usage de la force dans les opérations de maintien de l'ordre*, Genève, 2015, 3 pages.

²⁵⁸ Commentaire de l'article 3 des principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois : a) *Cette disposition souligne que les responsables de l'application des lois ne doivent qu'exceptionnellement avoir recours à la force.*

²⁵⁹ « Le maintien de l'ordre au cours des réunions doit être guidé par des principes pertinents en matière de protection des droits de l'homme – à savoir la légalité, la nécessité, la proportionnalité et la non-

le 27 avril 2017 à Rennes, un policier a menacé de son arme un manifestant. La préfecture dans un communiqué a justifié la menace d'utiliser l'arme par la légitime défense « avec sang-froid, tempérance et modération »²⁶⁰. Le retour à l'ordre est donc un problème de fait. Il doit s'apprécier sur le moment. Les moyens mis en œuvre dépendent de la gravité de l'atteinte à l'ordre. La nécessité du retour à l'ordre dépend de la conception de l'ordre dans un pays (a) et pose le problème de la contestation du droit et donc de la mise en cause de l'État par les contestataires (b).

a) La nécessité du retour de l'ordre

L'ordre n'est pas le même dans un pays ou dans un autre. Les Émirats par exemple sont un des pays les plus sûrs au monde. Il y a beaucoup moins de crimes aux Émirats qu'aux États-Unis. Mais les États-Unis sont aussi un pays où l'ordre règne. Ce que l'ordre représente varie selon les endroits. Il n'y a donc pas de définition standard de l'ordre. C'est le principe de légalité qui détermine l'ordre. L'ordre c'est le respect des lois. Il faut comprendre que le maintien de l'ordre est le retour au respect des lois. La nécessité est le retour à l'ordre légal. Cela veut dire « le maintien de la loi et de l'ordre exige le respect de l'état de droit »²⁶¹.

Cela implique qu'il y a dans le pays une police qui agit selon les règles de droit, des tribunaux, un code pénal et un système pénal qui permet l'établissement du droit. Cela a de graves conséquences. Quand le débordement du maintien de l'ordre par l'emploi de violence illégitime contre la population se fait dans des pays où le système légal est très faible parce qu'il n'y a pas de juridictions, il n'y a pas réellement de maintien de l'ordre. Pour que l'ordre soit maintenu, il faut qu'il existe en réalité. Cela couvre beaucoup de situations parce que dans des pays où les gouvernements ne contrôlent qu'une partie du territoire, comme en Afrique, l'action des forces de l'ordre ne relève plus du maintien de l'ordre mais de la marque de l'autorité d'un gouvernement faible. Quelques kilomètres plus loin, dans des endroits où la police ne va jamais, les

discrimination – et respecter les normes pertinentes en vigueur »Lignes directrices du biddh/osce et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, Étude n° 581/2010, 9 juillet 2010, point 5-3.

²⁶⁰ Préfecture d'Ille et Vilaine, Des policiers pris à partie dans une manifestation organisée à Rennes jeudi 27 avril.

Lien internet : <http://www.ille-et-vilaine.gouv.fr/Actualites/Espace-presse/Communiques-de-presse/2017/Des-policiers-pris-a-partie-dans-une-manifestation-organisee-a-Rennes-jeudi-27-avril2>

²⁶¹ WATKIN Kenneth, *Use of force during occupation: law enforcement and conduct of hostilities*, International Review of the Red Cross, volume 94 n° 885, Spring 2012, page 284.

populations ne savent même pas qu'il existe un État. Cette réalité est un défi pour le maintien de l'ordre. Mais surtout un défi pour la légitimité de la police et de l'État.

Aux États-Unis par exemple, l'intervention est fondée sur la nécessité mais pas sur la commodité opérationnelle ou politique : « La décision du commandant d'agir doit toujours être fondée sur la nécessité plutôt que sur la commodité du commandant militaire ou des autorités civiles. Dans de rares circonstances, un commandant peut prendre des mesures rapides, y compris des fonctions d'application de la loi, puisque les circonstances le justifient »²⁶². Cette nécessité est fondée sur l'appréciation des faits et sur un résultat à atteindre. Il interdit la mise en scène de l'intervention pour des raisons politiques ou des médias. Aux États-Unis, c'est aussi la nécessité qui conditionne l'engagement des forces armées à l'intérieur du pays pour le respect de la loi. « La Constitution n'interdit pas explicitement l'utilisation de forces militaires dans des situations civiles ou d'application de la loi, mais les États-Unis se sont traditionnellement abstenus d'employer des troupes pour appliquer la loi, sauf en cas de nécessité »²⁶³. Ces cas ne sont pas définis, mais on ne peut pas exclure qu'un jour il soit nécessaire d'utiliser les moyens de l'armée pour faire face à un soulèvement général de la population.

b) Le problème de la mise en cause de l'État par les contestataires

Dans les principes de base des Nations-Unies sur le maintien de l'ordre, la situation politique ne doit pas modifier les règles d'emploi de la force : « Aucune circonstance exceptionnelle, comme l'instabilité de la situation politique intérieure ou un état d'urgence, ne peut être invoquée pour justifier une dérogation à ces Principes de base »²⁶⁴.

Mais en réalité, il y a des contestations qui menacent les caractères constitutifs de l'État. Le maintien de l'ordre change dans ces cas. En France par exemple, dans la constitution, l'article 16 permet au chef de l'État de prendre tous les pouvoirs « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son

²⁶² Army Doctrine Reference Publication no. 3-28, *Defense support of civil authorities*, Headquarters Department of the Army Washington, 14 June 2013, Point 4-59.

²⁶³ Army Doctrine Reference Publication no. 3-28, *Defense support of civil authorities*, Headquarters Department of the Army Washington, 14 June 2013, Point 2-64.

²⁶⁴ Article 8. Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990.

territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu... »²⁶⁵. Pendant l'application de l'article 16 en 1961, le Général de Gaulle avait à sa disposition l'armée et la police pour faire face à des éléments rebelles. L'intensité des troubles dépassait la simple manifestation d'une opposition à un pouvoir. Il s'agissait de renverser le pouvoir. De nos jours, en France, l'article 412-5 du Code pénal punit de vingt ans de détention criminelle et de 300 000 euros d'amende le fait de participer à un mouvement insurrectionnel²⁶⁶. Mais il n'existe aucune règle internationale qui permet de dire quand une manifestation se transforme en rébellion.

En France, la mise en cause du fonctionnement régulier de l'État est visée par l'article 433-10 du Code pénal : « La provocation directe à la rébellion, manifestée soit par des cris ou des discours publics, soit par des écrits affichés ou distribués, soit par tout autre moyen de transmission de l'écrit, de la parole ou de l'image, est punie de deux mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende ».

Aux Émirats l'article 180 du Code pénal prévoit que ceux qui sont engagés dans des associations qui veulent renverser le régime seront punis de prison²⁶⁷. Ces articles ont une limite. Les contestataires mettent en cause le fonctionnement régulier des institutions ou le régime politique. Ils ne reconnaissent pas le droit qui est appliqué par l'État. Dans le cas des insurrections, le maintien de l'ordre se fait contre une partie de la population afin que cette partie ne renverse pas le régime et établisse un changement institutionnel. La menace est intérieure et exprime un désaccord avec la

²⁶⁵ L'article n'a été appliqué qu'une seule fois entre le 23 avril et le 29 septembre 1961 parce qu'il y avait eu un putsch des généraux à la fin de la guerre d'Algérie. Ce qui a changé en 2008, c'est que le Conseil constitutionnel, c'est-à-dire la Cour suprême en France, doit être consultée dans les 30 jours sur les conditions d'application de cet article.

²⁶⁶ L'article 412-5 vise le fait de s'emparer « d'armes, de munitions, de substances explosives ou dangereuses ou de matériels de toute espèce soit à l'aide de violences ou de menaces, soit par le pillage, soit en désarmant la force publique » ou de procurer « aux insurgés des armes, des munitions ou des substances explosives ou dangereuses ».

²⁶⁷ UAE, code pénal, article 180 : « Whoever establishes, founds, organizes, or administers an association, corporation, organization or any branch thereof, with the aim of overthrowing the regime of the State, or publicizing it where the use of force is noticeable, shall be punished by temporary imprisonment. Whoever joins an association, corporation, organization or d branch thereof, or whoever knowingly participates in any of them, shall be punished by imprisonment for a period not exceeding five years. Whoever receives or obtains funds of any kind from a person or body abroad, whether directly or through an intermediary, shall be punished by detention or by a fine or by either one of these two penalties, if the purpose of this is to publicize any of the things provided for in this Article ».

situation existante²⁶⁸. Même dans ces cas qui sont nombreux depuis 10 ans avec les printemps arabes, les principes de modération doivent être respectés.

Dans le cas de Bahreïn, l'utilisation de la force doit être guidée par le principe de nécessité et de proportionnalité selon l'article 13 de la loi sur les forces de sécurité publique²⁶⁹ : « Les forces de sécurité publique peuvent porter des armes et des munitions qui leur sont fournies conformément aux ordres du ministre de l'Intérieur. Ces armes ne peuvent être utilisées que dans les circonstances et selon les conditions décrites ci-dessous : Disperser des rassemblements, des rassemblements, des manifestations, des émeutes, conformément aux dispositions de la section 3 du chapitre premier du Code pénal»²⁷⁰. L'article 180 du Code pénal de Bahreïn dispose qu'au moment des affrontements, les forces de l'ordre peuvent prendre les mesures contre ceux qui refusent d'obéir aux ordres de dispersion, incluant leur arrestation et l'utilisation de la force dans les limites raisonnables. L'utilisation des armes à feu est interdite sauf dans les situations d'extrême nécessité ou quand la vie d'une personne est en danger²⁷¹.

La commission d'enquête indépendante a reconnu qu'il y a eu beaucoup de cas de violation du principe de nécessité et de proportionnalité par les forces de l'ordre. Il y a eu aussi des violations des principes généraux applicables au maintien de l'ordre. La preuve de ces dépassements est dans le choix des armes utilisées par les forces () et par l'utilisation de ces armes : « Les forces de sécurité ne se sont toujours pas strictement conformées à leur obligation légale de cibler les individus d'une manière qui les empêcherait ou les rendrait incapables. Les éléments de preuve disponibles, y compris les rapports médico-légaux et d'artillerie, indiquent qu'à plusieurs reprises, les forces de sécurité ont utilisé leurs armes sans prendre toutes les précautions voulues pour éviter que des personnes ne soient mortellement blessées»²⁷². Il faut expliquer que le 19 mars 2011, pour dégager le « runabout GCC » (le carrefour du CCG qui est une place bien connue vers le port de Manama), il y a eu utilisation de chars d'assaut, de transports de troupes blindés et de deux hélicoptères d'attaque²⁷³. Ces moyens

²⁶⁸ THOMPSON Robert, *Defeating Communist Insurgency*, Hailer Publishing, St. Petersburg, 1966, page 51.

²⁶⁹ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 1108.

²⁷⁰ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 1110.

²⁷¹ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 1109.

²⁷² Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 1699.

²⁷³ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 1100.

sont militaires et risquent dans le cas de contrôle de foule de causer des pertes excessives parce qu'ils ne sont pas adaptés. Les armes portatives étaient des fusils d'assaut américains M16 et des mitrailleuses Browning de calibre 12,7. Ces armes de guerre utilisées par la Bahrain Defence Force (BDF) ne sont pas adaptées. Mais les fusils à pompe (shotgun) utilisés par les Public Security Forces (PSF) ne sont pas mieux adaptés²⁷⁴. Tout le reste était négatif : les tirs de balles en plastique n'étaient pas adaptés et pouvaient causer des blessures. L'utilisation massive des gaz prouvée par les cartouches retrouvées sur le terrain montre que c'était disproportionné par rapport au nombre des manifestants. Il y a eu des tirs de gaz dans des maisons par les fenêtres ce qui est non conforme au contrôle des foules. Donc entre le 14 mars et le 19 mars, il y a eu 7 morts et des dizaines de blessés à cause de l'utilisation « non nécessaire et disproportionnées » de la force par les PSF²⁷⁵. Mais à partir du 19 au moment des négociations avec l'opposition et le prince, le niveau de violence est tombé et il n'y a plus de morts ni de blessés. Cela montre que des instructions ont été données pour diminuer l'emploi de la force. Après les manifestations à Bahreïn en 2011, le ministère de l'Intérieur de ce pays a décidé de revoir la formation des officiers de police (Systems Approach to Training). La formation d'une durée de 12 semaines avec un début en août 2011²⁷⁶. Les problèmes de respect des droits de l'homme sont abordés dans ce programme.

Quand les troubles sont très importants, certains pays prennent des mesures permanentes comme l'isolation d'une partie de la population du reste. Ces mesures ont été prises contre les Palestiniens avec la construction d'un mur. Il y a eu un avis consultatif de la CIJ en 2004²⁷⁷. Le tracé du mur posait des problèmes à la population. « Même si l'État d'Israël « a le droit et même le devoir » de répondre à de nombreux actes de violence, il ne peut se prévaloir du droit de légitime défense ou de l'état de nécessité pour exclure l'illicéité du mur »²⁷⁸. Il y a donc une obligation générale de limiter les mesures coercitives parce que la nécessité ne justifie pas tout.

²⁷⁴ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 1114.

²⁷⁵ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 1122.

²⁷⁶ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 1682

²⁷⁷ CIJ, 9 juillet 2004, avis consultatif : Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé.

²⁷⁸ BOURILHON Grégory, *Le mur édifié par Israël est contraire au droit international*, LIBER AMICORUM Jean-Claude Escarras, Bruylant, 2005.

B/ La nécessité de limiter les mesures coercitives

En France, l'état de nécessité est prévu par l'article 122-7 du Code pénal qui indique que « n'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace ». La Cour d'appel de Colmar du 6 décembre 1957 définissait l'état de nécessité comme « la situation dans laquelle se trouve une personne qui pour sauvegarder un intérêt supérieur n'a d'autre ressource que d'accomplir un acte défendu par la loi pénale ». C'est la disproportion des moyens employés qui fait tomber l'état de nécessité. Il y a alors rétablissement de la responsabilité de l'auteur des faits. C'est le cas quand un policier fait usage de son arme alors que la menace est faible ou inexistante. En application de ce principe, l'article R211-13 du code de la sécurité intérieure qui prévoit que « l'emploi de la force par les représentants de la force publique n'est possible que si les circonstances le rendent absolument nécessaire au maintien de l'ordre public dans les conditions définies par l'article L. 211-9 ».

L'utilisation non nécessaire de la force par la police est un problème de commandement et d'armement. Dans le cas de l'enquête sur la police de La Nouvelle-Orléans, il est indiqué que lorsque les superviseurs ne contrôlent pas l'usage abusif de la force par leurs personnels, la violence devient la règle. Elle peut être encouragée par les plus anciens. Un climat de violence habitue les forces de police à négliger leur devoir et c'est la police qui devient une cause d'insécurité pour les habitants : « NOPD's use of force practices present a significant threat to the safety of the public and NOPD officers, and create a substantial obstacle to strong community-police partnerships »²⁷⁹. La nécessité de limiter la violence s'explique donc par le maintien de la confiance dans les forces de l'ordre. Elle implique l'utilisation progressive des mesures de coercition (a) et par un traitement contentieux de la violation du principe de nécessité qui est défavorable à l'image des États (b).

²⁷⁹ USA, *Investigation of the New Orleans Police Department*, United States Department of Justice Civil Rights Division March 16, 2011, page vii.

a) L'utilisation progressive de la force

L'utilisation progressive de la force est inscrite dans la formation des personnes qui participent au maintien de l'ordre : « Force minimum. L'engagement des forces militaires à appliquer le droit civil doit être considéré comme un dernier recours radical et leur participation doit être limitée à ce qui est justifié par la nécessité. Dans les situations de combat, les soldats apprennent à combattre et à éliminer les menaces. En cas de troubles civils, les soldats doivent faire face à des non-combattants qui ont des droits internationalement reconnus. Ces droits doivent être respectés tout en maintenant l'ordre public. L'utilisation de la force doit être limitée au minimum compatible avec l'accomplissement de la mission. L'utilisation d'une force excessive ou inutile peut entraîner la responsabilité civile ou pénale de la personne responsable et accroître la sympathie envers les manifestants »²⁸⁰. La différence entre les situations de combat et les situations de maintien de l'ordre se définissent par les objectifs. Dans le 1^{er} cas il est l'élimination de l'adversaire (qui risque de vous éliminer s'il peut). Dans le 2^{ème} cas l'objectif n'est pas l'élimination parce que normalement la population civile ne dispose d'armes.

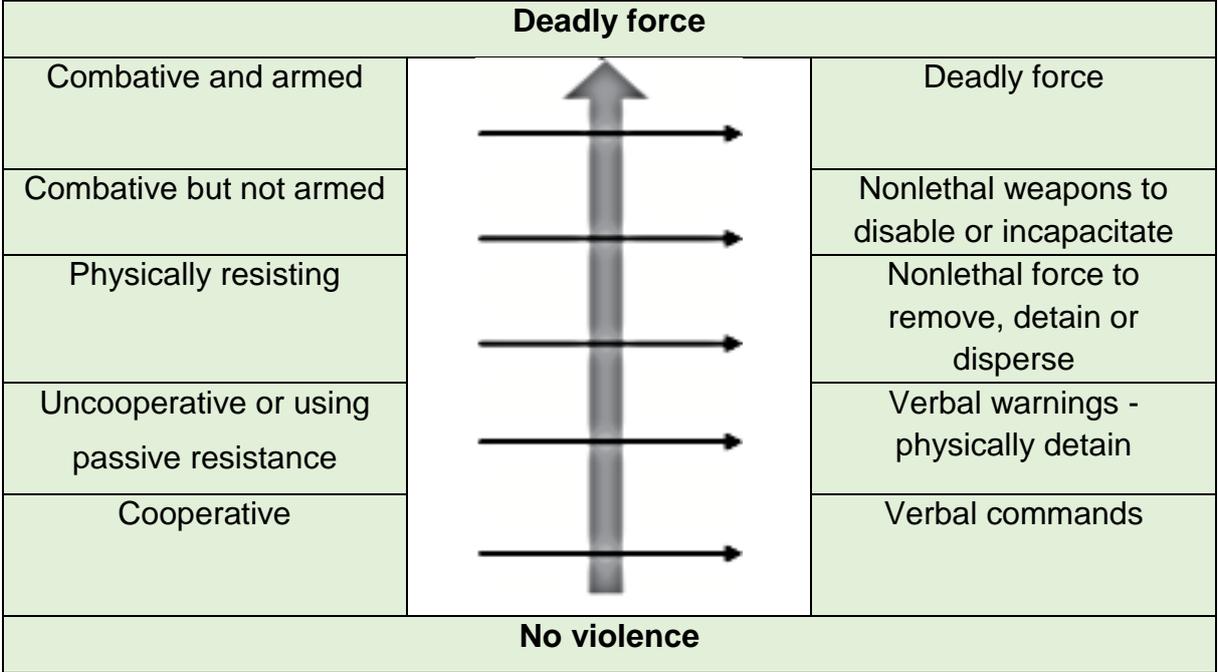
Cette différence pose des problèmes très importants quand des forces militaires sont déployées sur le terrain national pour assurer la protection des personnes. C'est le cas en France avec la mission Sentinelle qui a été décidée en janvier 2015 après les attentats terroristes. Les militaires sont formés pour l'élimination de la menace. Pas pour mettre des personnes à la disposition de l'autorité judiciaire. Par exemple, le 18 mars 2017, à l'aéroport d'Orly, un homme armé a menacé une patrouille de l'opération Sentinelle et il a été abattu. Le 3 février, un homme a attaqué une patrouille dans le Louvre à Paris et a été abattu. Les militaires ont utilisé leur fusil d'assaut. L'utilisation des militaires pour ces missions de maintien de l'ordre et de sécurisation de la voie publique est très efficace. Mais les moyens utilisés sont militaires et sont adaptés à la destruction de la cible. Pour simplifier, alors qu'avec les civils, les gendarmes doivent se demander si « l'environnement est propice à l'usage des armes »²⁸¹, pour les militaires, la question est différente. Ils sont déployés dans des zones où l'usage des

²⁸⁰ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 16.

²⁸¹ France – Instruction n° 2 3 3 0 0 0 / G E N D / D O E / S D S P S R / B S P du 1^{er} mars 2 0 1 7 relative à l'usage des armes par les militaires de la gendarmerie, page 7.

armes est la règle. Il y a donc un risque d'utiliser les forces armées dans les contextes civils comme dans l'opération Sentinelle. Mais il y a encore plus de risques à ne faire rien. Le déploiement des militaires répond à une nécessité.

En matière d'intervention, c'est la capacité de résistance aux autorités qui détermine le niveau à employer. Il augmente graduellement jusqu'à la force mortelle :



Source : illustration of continuum force. Army Doctrine Reference Publication no. 3-28, *Defense support of civil authorities*, Headquarters Department of the Army Washington, 14 June 2013, figure 2-1.

Il y a la possibilité pour les forces de l'ordre de ne pas employer la violence si les personnes sont coopératives. La garde nationale américaine prend en compte la possibilité que la foule soit armée. Dans ce cas, le niveau de résistance est élevé²⁸². Le principe de nécessité est une question de droit et de fait. Le maintien de l'ordre implique de préparer les forces aux pires situations. Le principe de nécessité doit être contrôlé par les tribunaux.

b) Le risque de contentieux de la nécessité dans le maintien de l'ordre

La nécessité est une limite juridique difficile à cerner. Elle dépend des faits. Dans les pays disposant d'une constitution et d'une justice, les personnes qui se plaignent de l'intervention des forces de l'ordre peuvent saisir les tribunaux. Mais les

²⁸² Sample rules-for-the-use-of-force card carried by state National Guard. Army Doctrine Reference Publication no. 3-28, *Defense support of civil authorities*, Headquarters Department of the Army Washington, 14 June 2013, figure 4-2.

condamnations viennent toujours des années après les faits. Cela veut dire que la responsabilité dépend de l'appréciation des autorités et du commandement sur le terrain.

Dans une affaire de 2014, les faits concernaient une personne abattue par un gendarme. La personne s'était échappée après avoir été arrêtée. Le problème était de savoir s'il y avait d'autres moyens pour le reprendre. La Cour européenne des Droits de l'Homme a décidé qu'il y a eu « violation de l'article 2 de la Convention sous son volet matériel à raison du recours à la force meurtrière »²⁸³. Les arrêts de principe dans ce domaine sont l'arrêt *Guiliani et Gaggio* contre l'Italie (2011) et l'arrêt *Aydan* contre la Turquie (2013). Selon l'arrêt, « le but légitime d'effectuer une arrestation régulière ne peut justifier de mettre en danger des vies humaines qu'en cas de nécessité absolue. La Cour estime qu'en principe il ne peut y avoir pareille nécessité lorsque l'on sait que la personne qui doit être arrêtée ne représente aucune menace pour la vie ou l'intégrité physique de quiconque et n'est pas soupçonnée d'avoir commis une infraction à caractère violent, même s'il peut en résulter une impossibilité d'arrêter le fugitif »²⁸⁴. Il y a donc la possibilité que le fuyard ne soit pas rattrapé. L'obligation de limiter les moyens a un impact négatif sur le résultat.

Dans d'autres cas, le contentieux de la nécessité dans le maintien de l'ordre se confond avec le contentieux de la légitime défense des forces de l'ordre. Le problème c'est de juger que les moyens utilisés par les forces de l'ordre étaient nécessaires quand ils ont causé des dégâts irréparables : « Lorsque l'usage de la force ou des armes à feu par les responsables de l'application des lois entraîne une blessure ou un décès, ces responsables présenteront sans délai à leurs supérieurs un rapport sur l'incident, conformément au principe 22 »²⁸⁵.

²⁸³ CEDH, affaire *Guerdner et autres c. France*, 17 avril 2014. Le gendarme avait été acquitté par un arrêt du 17 septembre 2010 de la cour d'assises.

²⁸⁴ CEDH, affaire *Guerdner et autres c. France*, 17 avril 2014, point 63.

²⁸⁵ Article 6. Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990. Article 22. « Les pouvoirs publics et les autorités de police doivent établir des procédures appropriées de rapport et d'enquête pour tous les incidents visés aux principes 6 et 11 f). Pour les incidents faisant l'objet d'un rapport en vertu des présents Principes, les pouvoirs publics et les autorités de police doivent s'assurer qu'une procédure d'enquête effective puisse être engagée et que, dans l'administration ou le parquet, des autorités indépendantes soient en mesure d'exercer leur juridiction dans des conditions appropriées. En cas de décès ou de blessure grave, ou autre conséquence grave, un rapport détaillé sera envoyé immédiatement aux autorités compétentes chargées de l'enquête administrative ou de l'information judiciaire ».

Les forces de l'ordre sont souvent mécontentes des procès contre leurs membres. Pourtant, c'est prévu par les recommandations des Nations-Unies sur le maintien de l'ordre : « Les gouvernements feront en sorte que l'usage arbitraire ou abusif de la force ou des armes à feu par les responsables de l'application des lois soit puni comme une infraction pénale, en application de la législation nationale »²⁸⁶. Il y a donc des poursuites contre les forces de l'ordre quand il y a eu usage de la force. L'objectif est de savoir s'il y avait légitime défense et donc nécessité absolue et si la riposte était proportionnée à la situation. Dans une décision de la Cour de cassation de 2013, les faits portaient sur une personne abattue par un gendarme à un barrage routier. Le véhicule avait forcé le barrage. Le gendarme avait ouvert le feu. Le conducteur avait été tué. Le problème de droit était la légitime défense de ce gendarme et la nécessité d'ouvrir le feu. La cour a décidé que « dans le contexte de sa mission et des instructions reçues, l'usage de l'arme et les tirs effectués par le gendarme Y... étaient au surplus autorisés au regard des dispositions de l'article L. 2338-3 du code de la défense alors que les militaires de la Gendarmerie étaient engagés dans une action d'interpellation d'une personne poursuivie pour des faits criminels et que plusieurs infractions graves venaient d'être commises, les tirs du gendarme Y...ne visant en fait que le véhicule automobile et étant également limités aux nécessités de la procédure et proportionnées à la gravité du refus d'obtempérer ; qu'il convient, en conséquence, de confirmer la décision de non-lieu prise à l'égard du gendarme Y...par les premiers juges »²⁸⁷. La Cour inscrit l'usage de la force armée par la procédure. Le but était de stopper le véhicule pas de tuer le conducteur. Le lien entre l'usage de la force et la procédure judiciaire est prévue par les recommandations internationales des Nations-Unies : « Les responsables de l'application des lois ne doivent pas faire usage d'armes à feu contre des personnes, sauf en cas de légitime défense ou pour défendre des tiers contre une menace imminente de mort ou de blessure grave, ou pour prévenir une infraction particulièrement grave mettant sérieusement en danger des vies humaines, ou pour procéder à l'arrestation d'une personne présentant un tel risque et résistant à leur autorité, ou l'empêcher de s'échapper, et seulement lorsque des

²⁸⁶ Article 7. Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990.

²⁸⁷ Cour de cassation - chambre criminelle, 12 mars 2013. Lien internet :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000027182647&fastReqId=617054474&fastPos=1>

mesures moins extrêmes sont insuffisantes pour atteindre ces objectifs. Quoi qu'il en soit, ils ne recourront intentionnellement à l'usage meurtrier d'armes à feu que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines »²⁸⁸.

En France, la mise en cause de policiers ou de gendarmes lors d'opérations où ils avaient utilisé leurs armes a conduit des sénateurs à proposer une loi visant à renforcer la protection pénale des forces de sécurité et l'usage des armes à feu²⁸⁹. Ce texte a été rejeté par la commission des lois et par le Sénat le 4 avril 2013 parce qu'il prévoyait une présomption de légitime défense pour les membres des forces de l'ordre alors qu'aujourd'hui ils sont soumis au droit commun et ne peuvent faire usage des armes à feu que s'ils doivent défendre leur vie.

§2 La proportionnalité du maintien de l'ordre

Le principe de proportionnalité existe en droit international humanitaire, c'est-à-dire en période de conflit armé, quand les effets d'une attaque sur les civils « seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu »²⁹⁰. C'est l'évidence que cette règle de proportionnalité est aussi applicable en temps de paix surtout quand les civils sont confrontés aux forces de l'ordre de leur propre pays. Il serait curieux que les personnes soient mieux protégées en temps de guerre qu'en temps de paix. Il est nécessaire de trouver l'équilibre entre le maintien de l'ordre et la protection des personnes qui relève de l'humanité. Le retour à l'ordre n'est pas une priorité au point que n'importe quel moyen puisse être utilisé. Cela impose aux forces de l'ordre une autolimitation dans les moyens techniques mais aussi une obligation de prendre des précautions. La recherche de l'équilibre se fait au cas par cas et les commentaires du protocole de Genève y voient une question de bon sens et de bonne foi²⁹¹. En aucun cas le principe de proportionnalité ne doit conduire à prendre la décision d'utiliser la force simplement parce que les effets seront modestes. Même s'il n'a pas force contraignante, l'article 3 du code de conduite pour les responsables de l'application des lois (CCLEO) dispose que « les responsables de l'application des lois

²⁸⁸ Article 9. Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990.

²⁸⁹ Rapport n° 453 (2012-2013) de Mme Virginie KLÉS, fait au nom de la commission des lois, déposé le 27 mars 2013.

²⁹⁰ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, article 57, précautions dans l'attaque (également article 51). Voir aussi le Protocole II à l'article 3.

²⁹¹ Commentaire de l'article 57 du Protocole additionnel II, point 2208.

peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions ». Il y a deux prescriptions dans cet article qui prévoit d'une part que le recours à la force doit lui-même être exceptionnel (A) et que les moyens utilisés doivent être limités aux objectifs recherchés (B).

A/ Le caractère exceptionnel du recours à la force

Le principe de proportionnalité restreint généralement les droits nationaux dans l'emploi de la force²⁹². L'usage de la force ne doit pas être « hors de proportion avec le but légitime poursuivi ». Il résulte de cela que la légitimité s'attache au but poursuivi, le maintien de l'ordre public, mais qu'elle s'attache aussi aux moyens utilisés par les forces de l'ordre. Cela veut dire que si le but poursuivi n'est pas légitime, de toute façon, le recours à la force sera lui aussi illégitime. Il faut donc situer l'examen de la proportionnalité dans la limite des buts légitimes, ce qui veut dire que si un pouvoir utilise la force pour opprimer l'opposition politique, faire taire les revendications ou réduire un groupe au silence, le recours à la force n'est jamais légitime, même si la police se comporte normalement. Mais comme il est difficile de juger de la légitimité d'un but poursuivi parce que justement il y a une différence de point de vue entre le pouvoir et les contestataires, comme autour du barrage de Sivens par exemple, c'est souvent le comportement de la police qui servira à juger de la légitimité des autorités. Le but se confond presque avec les moyens surtout quand il y a les médias qui prennent le monde à témoin. Les disproportions sur le terrain font que même si le pouvoir est dans son droit, il paraîtra qu'il a tort à cause de la violence de sa police. Il faut donc opposer à la violence de la foule une réponse graduée (a) avant que les disproportions du maintien de l'ordre deviennent illégitimes (b).

a) La réponse graduée à la violence de la foule

On peut traduire la notion américaine de « rogue response » par réponse brutale, quand la tension nerveuse pousse les personnes à des gestes vifs, violents et hors contexte²⁹³. C'est le cas quand il y a des échanges d'insultes et que soudain il y a des coups. Ce comportement peut se situer du côté des manifestants mais aussi des forces de l'ordre. Dans le manuel américain sur les tensions civiles, il est précisé que

²⁹² Ibid. point b)

²⁹³ USA Army Techniques Publication No. 3-39.33 Headquarters, Department of the army, Washington April 2014, *Civil Disturbances*, point 1-26.

si moins de 10 % des membres des forces de l'ordre ou des manifestants sont engagés dans ces comportements épidermiques, il est excessif de dire que la manifestation a dégénéré. C'est un des cas où un document officiel pose un seuil indicatif pour savoir si une contestation reste dans les limites du raisonnable ou bien s'il y a trouble avec escalade de la violence. Si 90 % des manifestants restent calmes, alors il n'y a pas de raison pour que la police emploie la force. Le même document prévoit une réponse graduée avec le minimum de force nécessaire parce que si « la foule n'a pas l'impression d'une réponse graduée, elle considérera que la réponse est excessive ce qui peut provoquer une escalade des hostilités ou de la violence »²⁹⁴. Des techniques sont utilisées sur le terrain pour disperser la foule par des contacts avec les leaders de la manifestation, laisser les contacts s'établir par les autorités locales, le maire ou la police (le document s'applique aux militaires de la garde nationale), distribuer des tracts demandant aux gens de rentrer chez eux, filmer les manifestants pour recueillir des preuves de leur présence et de leurs agissements et faire des sommations avant d'utiliser le niveau supérieur de contrainte. En résumé, les forces de police ne doivent pas anticiper une augmentation des tensions et garder un bon comportement.

Des normes internationales font le lien entre la nécessité, l'utilisation des armes à feu et les règles de l'éthique : « Les pouvoirs publics et les autorités de police adopteront et appliqueront des réglementations sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu contre les personnes par les responsables de l'application des lois. En élaborant ces réglementations, les gouvernements et les services de répression garderont constamment à l'examen les questions d'éthique liées au recours à la force et à l'utilisation des armes à feu »²⁹⁵. La question de l'éthique est importante parce que le droit ne peut pas résoudre toutes les situations sur le terrain. Le recours à la force doit s'adapter à ce qui est nécessaire. Les violences illégitimes comme des coups portés à des personnes à terre peuvent nuire à l'image de l'État. En France, pour les CRS engagés dans un service de maintien de l'ordre, la réglementation indique que « l'action du fonctionnaire des CRS s'inspire de critères juridiques et moraux. En particulier, il n'emploie la force qu'en cas de nécessité et dans le cadre des lois et

²⁹⁴ Ibid. point 2-43.

²⁹⁵ Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990, article 1.

règlements et s'interdit toute violence illégitime. La fermeté strictement nécessaire à la bonne exécution de la mission ne doit jamais aboutir à faire oublier l'éthique du Policier républicain »²⁹⁶. Cette éthique est un comportement, pas une norme. Le vrai problème, c'est que les manifestants n'ont aucune règle d'éthique. La manifestation est un phénomène de foule. Les gens s'échauffent et se stimulent. Les slogans des manifestations peuvent être violents. Les organisateurs peuvent être dépassés par le nombre de personnes, les éléments incontrôlés, les hooligans et les casseurs. En résumé, il n'y a qu'une capacité très limitée des services d'ordre des organisateurs à canaliser les manifestants. Une fois dans la rue, la foule a sa propre dynamique. Il faut un entraînement spécial pour garder le sang-froid au moment des manifestations : « Les soldats seront insultés. Ils doivent ignorer ces insultes et ne pas laisser les sentiments personnels interférer avec l'accomplissement de leur mission. Toute action non autorisée contre les manifestants pourra donner une publicité défavorable à l'usage de méthodes brutales. Les soldats qui reçoivent des objets doivent apprendre à ne pas relancer les objets. Les soldats doivent comprendre que le respect des ordres est la force la plus effective à opposer aux manifestants »²⁹⁷. Le désordre est dans la foule et la discipline est dans les forces de police.

La proportionnalité est le principe de base d'intervention des forces de l'ordre comme en Suisse, où selon la loi, l'intervention des forces de l'ordre est fondée sur l'opportunité et la proportionnalité. Comme les manifestations doivent être autorisées, « la police procède à la dispersion des manifestations non autorisées ou qui ne respectent pas les conditions de l'autorisation »²⁹⁸. Comme il n'y a pas forcément de violence dans le cas des manifestations non autorisées, les autorités peuvent définir si l'intervention est nécessaire ou non. Mais dans le cas de violences ou de débordements, « la police emploie des moyens adéquats et proportionnés pour rétablir l'ordre et identifier les auteurs de trouble »²⁹⁹. Le principe de proportionnalité est présent aussi dans le Code de Conduite des Forces Armées et Services de Sécurité de l'Afrique de l'Ouest de 2000 (accord d'Arusha). Article 10 : Usage proportionnel

²⁹⁶ Règlement intérieur Compagnies Républicaines de Sécurité, article 12. Lien internet : <http://www.fpip-police.fr/wp-content/uploads/2012/02/RIPN-CRS1.pdf>

²⁹⁷ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 14.

²⁹⁸ Suisse, loi du 26 juin 2008 modifiée le 11 mars 2012, article 6-2 : sauvegarde de l'ordre public. Lien internet : https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_F3_10.html

²⁹⁹ Ibid. Article 6-3.

de la Force « En faisant respecter la loi et l'ordre intérieur, les Forces Armées et Services de Sécurité doivent utiliser leurs armes à feu en dernier recours et avec le maximum de retenue, en respectant le principe de la force minimum, même dans des situations d'autodéfense. Après l'usage des armes à feu et dans le cas de blessures, le personnel des Forces Armées et de Sécurité doit porter secours aux blessés sans discrimination. Les familles des victimes doivent être informées. Une enquête officielle doit être ouverte et un rapport établi »³⁰⁰.

En France, l'article 431-3 du code pénal dispose que « constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public. Un attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser restées sans effet adressées dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure ». Ce qu'il faut remarquer dans la rédaction de cet article c'est le "*peut être*" qui indique que l'autorité en charge de l'ordre public n'est pas obligée de dissiper l'attroupement. Il peut le laisser se disperser naturellement. L'article L211-9 du code de la sécurité intérieure : « Un attroupement, au sens de l'article 431-3 du Code pénal, peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser demeurées sans effet (.) Il est procédé à ces sommations suivant des modalités propres à informer les personnes participant à l'attroupement de l'obligation de se disperser sans délai ». Selon l'article L211-9 du code de la sécurité intérieure « les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent ». C'est dans ce seul cas qu'il peut ne pas y avoir de sommations parce que la menace contre les forces de police est directe et doit recevoir une réponse immédiate. Mais dans la plupart des cas, les forces de l'ordre ont la formation pour ne pas se laisser enfermer dans une situation où ils doivent se dégager violemment.

En France, l'usage excessif de la violence par les forces de sécurité représente 30 % de l'activité du Défenseur des droits qui peut prendre des décisions individuelles réclamant des sanctions disciplinaires contre ceux qui manquent de discernement dans l'usage de la force. Mais il y a peu des décisions qui concernent le maintien de

³⁰⁰ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation du 28 août 2000, article 19-1.

l'ordre. Par exemple, la manifestation du 21 janvier 2011 était très petite puisqu'il y avait 200 participants dont 80 sont descendus sur la voie de train pour bloquer un train touristique face à 25 gendarmes. La raison de la manifestation était locale et de nature administrative sans risque de dégénérer. Pour des raisons assez inexplicables, la gendarmerie a voulu dégager la voie en faisant usage de gaz puis il y a eu des coups. C'est l'officier de gendarmerie qui était en cause devant le Défenseur des droits parce qu'il a fait usage lui-même du gaz et que le trouble à l'ordre public était discutable parce que les faits se sont passés sur une propriété privée, la gare appartenant à une association. Ce qui est certain dans cette affaire c'est premièrement qu'à cause d'un film amateur, « le commandant F. W. indique avoir fait l'objet d'un véritable lynchage médiatique à la suite de cette intervention. Son nom a été publié et il a dû changer ses lignes de téléphone et déménager. Sur le plan professionnel, il a été muté, et, selon lui, ne se voit plus confier d'opérations «visibles» en gendarmerie »³⁰¹. Deuxièmement, il est dit que cet usage de la force incompréhensible puisque la manifestation était joyeuse a entraîné des ripostes des manifestants : « Cet usage de la force a incontestablement eu pour conséquence une réaction de grande confusion parmi les manifestants, certains fuyant, d'autres venant au contact des gendarmes et s'en prenant violemment au train en jetant des cailloux en direction des vitres. Cette réaction de panique et de colère qui a suivi a également mis en difficulté les gendarmes sur place qui étaient en infériorité numérique, mis en danger les personnes montées à bord du train et entraîné des dégradations au train lui-même »³⁰². Le Défenseur des droits a considéré qu'il y avait eu manque de discernement parce qu'il ne faut recourir à la force que « de manière graduée, proportionnée et adaptée »³⁰³.

Un autre exemple concerne une personne qui a été grièvement blessée au visage par un flash-ball au cours d'une intervention de maintien de l'ordre, le 28 novembre 2010, à Paris où il y avait une réunion bruyante dans un immeuble non occupé. La décision précise que les faits sont visibles sur « YouTube ». Le Défenseur des droits a rappelé que « l'usage des flash-balls n'est légitime que lorsqu'il est strictement nécessaire et proportionné »³⁰⁴. Mais il s'agit d'un maintien de l'ordre très localisé et qui concerne quelques personnes qui ne sont pas sur la voie publique et qui n'ont aucune

³⁰¹ Décision du Défenseur des droits n° MDS 2013-139, Paris, 2 juillet 2013, page 7.

³⁰² Ibid. page 12.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Décision du défenseur des droits n° MDS 2013-34, Paris, 21 mai 2013, page 3.

revendication. La police aurait pu sortir ces personnes de l'immeuble sans utiliser de flash-ball.

Le 21 juin 2011, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'homme a engagé une procédure spéciale du conseil des droits de l'homme auprès de la Géorgie pour des allégations d'usage disproportionné de la force par les autorités pour disperser une manifestation d'opposants. Les faits du 26 mai 2011 concernaient des violences contre une manifestation pacifique devant le parlement à Tbilissi³⁰⁵.

Selon le Haut-commissariat, « ces incidents s'inscrivent dans le contexte de restrictions à la liberté de réunion pacifique en Géorgie par amendement du 3 juillet 2009 sur la loi de réunion et de manifestation. Selon cet amendement, il n'est plus possible de manifester devant les bâtiments officiels et les autorisations de manifester sont restreintes »³⁰⁶. Dans sa réponse du 7 juillet, la mission permanente de la Géorgie auprès des Nations-Unies a indiqué que les intentions des manifestants étaient de perturber le défilé pour la fête nationale et que les forces de l'ordre ont tout fait pour restreindre les mouvements de manière appropriée³⁰⁷. Mais des personnes ivres ont attaqué les forces de police. Sur le plan légal, l'article 25 de la constitution de la Géorgie reconnaît la liberté de réunion publique à l'extérieur ou à l'intérieur sans permission préalable. La notification préalable aux autorités est nécessaire lorsqu'il y a défilé sur l'espace public (article 25-2). L'interdiction des autorités est justifiée en cas de caractère illégal de la manifestation. Le droit de Géorgie est libéral. Comme dans beaucoup de pays, toute incitation à des changements de régime constitutionnel par la force, de l'intégrité territoriale ou de l'indépendance du pays ou les incitations à la guerre et à la violence sont interdites par l'article 4 sur la loi sur le droit de réunion et de manifestation. Les autorités ont indiqué que les manifestants ont lancé des projectiles enflammés et des pierres sur les forces de l'ordre qui ont riposté avec des grenades lacrymogènes et des canons à eau. Des liens internet de films montrant les violences des manifestants sont annexés à la réponse de la Géorgie. Mais on ne sait

³⁰⁵ Nations-Unies, Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de L'homme, UA G/SO 217/1 G/SO 214 (67-17) Assembly & Association (2010-1) G/SO 214 (3-3-16) GEO 1/2011. Lien internet : https://spdb.ohchr.org/hrdb/19th/UA_Georgia_20.06.11_%281.2011%29.pdf

³⁰⁶ Ibid, page 2.

³⁰⁷ Lettre de M. Zurab TCHIABERACHVILI. Lien internet : https://spdb.ohchr.org/hrdb/19th/Georgia_07.07.2011_%281.2011%29.pdf

pas exactement dans ce cas si les forces de l'ordre n'ont pas franchi les limites des moyens illégitimes.

Il est certain c'est qu'un problème se trouve du côté des manifestants. Il n'est pas recommandé aux opposants de s'approcher des endroits sensibles comme des zones militaires parce que cela augmente le risque d'une utilisation de la force mais aussi des armes létales. Aux États-Unis, les biens intéressant la sécurité nationale (Assets involving national security) comprennent ce qui est vital pour la sécurité nationale et qui doit être protégé contre le vol et le sabotage. Cela comprend tout ce qui concerne les armes nucléaires et en général ce qui concerne la capacité de défense des États-Unis. Cela veut dire qu'à côté de ces installations, l'utilisation de la force est raisonnable plus que dans d'autres places où il n'y a rien de vital à défendre³⁰⁸. Dans ce cas, l'emploi de la force reste légitime mais les autorités sont à la limite parce que la question c'est de savoir comment les forces de l'ordre ont laissé les personnes s'approcher de ces zones.

b) Le contrôle des manifestations non violentes

Il est écrit dans les principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois de 1990 que les « responsables de l'application des lois doivent s'efforcer de disperser les rassemblements illégaux mais non violents sans recourir à la force et, lorsque cela n'est pas possible, limiter l'emploi de la force au minimum nécessaire »³⁰⁹. Il peut y avoir une offense à la loi parce que la manifestation est interdite mais pas de trouble sur la voie publique parce qu'il ne se passe rien de violent dans la rue. En droit, la manifestation est illégale. Le problème, c'est qu'il est difficile de proportionner le maintien de l'ordre à la gravité des faits parce que les faits ne sont pas graves. Ce qui est grave c'est de ne pas respecter la loi. Il y a un risque que la police pour faire respecter la loi se retrouve face à des personnes pacifiques qui ne résistent pas. La question de la légitimité du maintien de l'ordre est encore plus sensible quand il y a une foule non violente qu'en cas de troubles réels. Les médias jouent un rôle important dans les récents problèmes de légitimité parce que le monde entier peut voir le rapport de force dans la rue. L'ère de la communication

³⁰⁸ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 20.

³⁰⁹ Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990, point 13.

multiplie les capacités des contestataires d'amplifier leur mouvement et met les forces de police sous les yeux du public du monde entier. Le non-respect de la déontologie de la police par quelques éléments risque de nuire à l'image de toutes les forces de police. L'enjeu du maintien de l'ordre est donc d'agir dans les limites du nécessaire en sachant que des caméras filment et que des journalistes recueillent des informations.

L'absence de violence de la part des contestataires sur la voie publique ne supporte pas une réaction policière violente surtout lorsque les médias sont présents. Dans le cas de la manifestation des contestataires à Hong Kong qui s'assoient dans la rue ou plantent des tentes sur les places, dans un quartier commerçant appelé *Causeway Bay*, il n'y a pas de violence mais seulement la violation d'une interdiction de manifester. Le collectif qui organise le mouvement s'appelle *Occupy Central with Love and Peace*. C'est un mot d'ordre qui vient des années 60 « peace and love » et qui était utilisé pour protester contre la guerre au Vietnam et contre l'arme nucléaire. Il est repris contre le pouvoir chinois. Les manifestations ou révolution des parapluies, parce que les personnes portent des parapluies jaunes, ont commencé le 28 septembre 2014 en faveur de l'élection libre du chef de l'exécutif de Hong Kong nommé en réalité par Pékin depuis 1997, date du rattachement de Hong Kong à la République populaire de Chine. Le 14 octobre 2014, les manifestants ont été chassés par les policiers antiémeutes. Mais des milliers de personnes ont filmé avec leur smartphone les incidents : les brutalités de la police sont visibles sur internet³¹⁰. Certains experts pensent que l'utilisation de la force contre des manifestations pacifiques pour chasser les personnes de la rue peut affaiblir un gouvernement et créer un climat de peur, d'angoisse et de violence permanente. C'est peut-être vrai. Mais la réalité c'est que les réponses disproportionnées ont un objectif politique : que les gens ne descendent plus dans les rues³¹¹.

En réponse au scandale dont la diffusion internationale n'a pas pu être limitée, la police a décidé d'une enquête interne et les policiers soupçonnés de violence ont été

³¹⁰ Par exemple : [http://fr.euronews.com/2014/09/28/hong-kong-manifestations-et-repression-plus-dures-/](http://fr.euronews.com/2014/09/28/hong-kong-manifestations-et-repression-plus-dures/)

³¹¹ O'FLAHERTY Michael, *Effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests: a background paper*, Irish Centre for Human Rights, 2014, page 6.

suspendus de leurs fonctions³¹². Mais ces sanctions ne sont rien en face de l'image mauvaise de la police chinoise et de celle de Hong-Kong dans le monde. Parfois, il y a des stratégies pour mettre en difficulté la police avec des moyens non violents. Un rapport de 2015 sur la Chine fait le point sur les mouvements sociaux en Chine qui sont très nombreux. Même quand les rassemblements sont pacifiques, les forces de sécurité sont en difficulté. Les manifestants distribuent des copies des lois qui sont violées par les employeurs par exemple, ils appellent à dialoguer avec des autorités supérieures et pas celles qui sont sur le terrain et ils mettent au premier rang des personnes âgées, des femmes, des enfants ou des militaires en retraite³¹³. Des manifestations traditionnelles comme le 1^{er} mai (the May Day) change de signification avec la crise économique parce que les manifestants ne fêtent plus les progrès dans le droit des travailleurs mais disent leurs inquiétudes à cause des salaires qui baissent, des délocalisations dans les pays émergents, des conditions de travail qui se diminuent³¹⁴. Même ces manifestations traditionnelles non violentes peuvent à un moment donné devenir violentes. C'est pour cela que la police doit toujours se tenir prête à des évolutions.

La non-violence des mouvements de contestation et de désobéissance passive et collective retire la légitimité de l'emploi de la violence par les forces de police. Dans le passé, cette asymétrie a été visible dans l'action de Gandhi au moment de l'indépendance de l'Inde³¹⁵. Mais l'action non violente est une action c'est-à-dire une forme de lutte contre le pouvoir qui n'a rien à voir avec la passivité. Le massacre d'Amritsar au Pendjab le 13 avril 1919 a fait 379 tués et 1100 blessés. Il s'agissait de personnes non armées qui se sont trouvées face à 50 soldats népalais commandés par le général britannique Dyer. Une commission présidée par Lord Hunter a été constituée à Londres en 1920 pour savoir la vérité sur cette affaire qui a précipité la création du Mouvement de non-coopération par Gandhi. La question de la

³¹² L'obs. 15 octobre 2014. Lien internet :

<http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20141015.OBS2112/hong-kong-des-videos-temoignent-de-la-repression-policiere.html>

³¹³ TANNER Murray Scot, *Chinese Government Responses to Rising Social Unrest*, Testimony presented to the US-China Economic and Security Review Commission on 14 avril 2005, page 9.

³¹⁴ O'FLAHERTY Michael, *Effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests: a background paper*, Irish Centre for Human Rights, 2014, page 5.

³¹⁵ Les Nations Unies ont fait du 2 octobre, jour de la naissance de Gandhi, la *journée internationale de la non-violence*. Nations Unies, Assemblée générale, résolution A/RES/61/271, 15 juin 2007 : Journée internationale de la non-violence. Proposée à l'Assemblée générale par le ministre des Affaires étrangères de l'Inde M. Anand Sharma.

proportionnalité était posée dans les mêmes formes qu'aujourd'hui puisque les règles applicables à l'armée chargée en Inde du maintien de l'ordre disposaient : « Le feu n'a pas duré plus longtemps qu'il n'était nécessaire pour atteindre l'objectif légitime de rétablir l'ordre et prévenir une flambée de violence désastreuse»³¹⁶. Il est certain que l'emploi excessif de la violence produit de la violence. Mais du point de vue du général Dyer l'excès n'était pas le problème mais l'effet recherché : "Parce que j'avais en vue l'effet qu'il était nécessaire de produire sur le sentiment public dans le Punjab »³¹⁷. La commission rapporte que c'était l'état d'esprit de beaucoup d'officiers. Mais dans ce cas, les manifestants n'avaient aucune arme, il y avait des femmes et des enfants, la disproportion de la réponse destinée à faire peur à tout le pays a eu un effet politique désastreux. Le général Dyer a été démis de ses fonctions mais a été rétabli par la chambre des Lords³¹⁸. Cette affaire montre que même si les manifestations étaient interdites par la loi de mars 1919, il y avait la question de la légitimité d'intervenir dans une colonie où la population réclamait son indépendance et la question de la légitimité des moyens de rétablir l'ordre colonial.

Des moyens de protestation comme les immolations de l'opposant Jan Palach à Prague le 19 janvier 1969 en Tchécoslovaquie ou de Mohamed Bouazizi en Tunisie, le 4 janvier 2011, marquent les esprits et peuvent provoquer des changements de régime : Pour Jan Palach, il faut attendre 1989 pour changer de régime mais pour Bouazizi, sa mort a déclenché immédiatement la révolution de jasmin et le départ du président Ben Ali. Ainsi, on ne peut pas dire que la non-violence est inefficace. Le problème c'est que les moyens habituels de maintien de l'ordre sont inefficaces contre l'action non violente. Le maintien de l'ordre devient la seule manifestation visible de la violence et peut même nuire au moral des forces de la police. L'action de Martin Luther King aux États-Unis pour les droits des noirs et de Nelson Mandela en Afrique du Sud pour la fin de l'apartheid a suivi celle de Gandhi³¹⁹. Des leaders politiques et des populations ont employé la manière douce comme la révolution de velours en 1989 qui a marqué la fin du communisme en Tchécoslovaquie sous la conduite de l'écrivain

³¹⁶ « *Firing continued no longer than was necessary to achieve the legitimate object of restoring order and preventing a disastrous outbreak of violence* ». Mr Palmer statement, Commission Hunter, Army council et General Dyer, 8 juillet 1920.

³¹⁷ Ibid. "because I had in view the effect which it was necessary to produce upon public feeling in the Punjab ».

³¹⁸ COLLETT Nigel A. *The Butcher of Amritsar*, Londres, Bloomsbury Academic, 2006, 576 pages.

³¹⁹ LAURENT Sylvie, *La non-violence est-elle possible ? Gandhi, Luther King, Mandela*. Publié dans lavedesidees.fr, 2010, 19 pages.

Vaclav Havel. Ce mouvement a donné lieu à la disparition de la Tchécoslovaquie le 31 décembre 1992 ce qui montre qu'un mouvement interne contre un régime politique peut entraîner des conséquences internationales immenses. Mais pour que la disproportion apparaisse entre la police et les contestataires, il faut des témoins et des médias pour diffuser les images. Un des moyens illégitimes est de couper les communications pour que la police puisse maintenir l'ordre à l'abri des regards étrangers. Mais le seul fait de couper les moyens de communication indique que la police a quelque chose à cacher et aggrave la situation politique en faisant douter de la légitimité du pouvoir en place.

Avec l'affaire des faucheurs de maïs OGM en France, la désobéissance civile et l'action non violente se mélangent avec des actions sur le terrain qui sont punissables par la loi puisqu'il y a destruction de propriété privée. Le 25 septembre 2004 en Vienne il y a eu une confrontation entre les forces de l'ordre et les manifestations faucheurs dans une action en plein jour pour avoir les journalistes tandis qu'avant, avec José Bové les actions avaient lieu la nuit pour éviter les confrontations. L'idée d'intervenir en journée n'était pas bonne puisqu'il y a eu des blessés à cause des gaz et des grenades. On a accusé les forces de l'ordre d'être intervenue sans sommation³²⁰. Une députée écologiste, Madame Martine Billard a déclaré le 27 septembre : "Nous dénonçons la disproportion inadmissible des moyens employés contre des manifestants pacifiques"³²¹. Le mouvement des faucheurs a décidé de ne plus exposer les personnes dans ce genre d'action.

B/ La proportionnalité des moyens employés

En France, selon l'article R211-13 du code de la défense, « la force déployée doit être proportionnée au trouble à faire cesser et son emploi doit prendre fin lorsque celui-ci a cessé ». Ce texte est conforme aux règles internationales qui limitent l'emploi de la force au strict nécessaire. Il faut comprendre que « la brutalité du maintien de l'ordre dépend aussi beaucoup de la mentalité et de l'idéologie, de la culture et de la sensibilité du gardien de la paix de base, et celles-ci sont en grande partie conditionnées par l'attitude de la hiérarchie et des pouvoirs publics »³²². La population

³²⁰ Lien internet : <http://www.infogm.org/FRANCE-A-Valdivienne-Faucheurs>

³²¹ Lien internet : <http://ecolesdifferentes.free.fr/OGMFAUCHE.htm>

³²² BERLIERE Jean-Marc, *Du maintien de l'ordre républicain au maintien républicain de l'ordre ? Réflexions sur la violence*. Genèses, vol. 12, 1993, page 25.

verra dans les forces de police l'image du pouvoir politique. Dans les pays stables, les troubles à l'ordre public expriment le sentiment de la foule. Mais normalement, tout rentre dans l'ordre et l'emploi de la force se limite à faire stopper le danger imminent pour des personnes. Ce qui compte c'est le retour à la paix civile ce qui veut dire que les forces de l'ordre se retiennent dans l'emploi de la force. En particulier, l'utilisation des armes létales qui causent la mort ou des blessures graves doit être exceptionnelle (a). Cela veut dire qu'il faut employer des moyens intermédiaires (b)

a) L'interdiction de principe d'utiliser les armes létales

Il faut partir du principe posé au niveau international que « lorsque l'usage légitime de la force ou des armes à feu est inévitable, les responsables de l'application des lois en useront avec modération et leur action sera proportionnelle à la gravité de l'infraction et à l'objectif légitime à atteindre »³²³. Il n'est donc pas interdit aux forces de l'ordre de porter des armes à feu potentiellement mortelles. C'est leur utilisation dans le cas du maintien de l'ordre qui doit être un dernier recours. L'article 14 de principes de La Havane dispose que « les responsables de l'application des lois ne peuvent utiliser des armes à feu pour disperser les rassemblements violents que s'il n'est pas possible d'avoir recours à des moyens moins dangereux, et seulement dans les limites du minimum nécessaire »³²⁴. C'est repris dans les droits nationaux comme en France où l'article L1321-3 du code de la défense précise que « les conditions d'usage des armes à feu pour le maintien de l'ordre public sont définies à l'article 431-3 du Code pénal et à l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure ». Cela veut dire que la police doit être en mesure de contrôler la foule sans recourir à l'utilisation des armes létales. Pour cela, il y a des méthodes et des formations. Il ne faut pas croire qu'il est facile de rester calme face à une foule qui peut être menaçante et comporter des éléments incontrôlés. La discipline s'apprend. Les principes de La Havane insistent sur la formation des forces de l'ordre : « Pour la formation des responsables de l'application des lois, les pouvoirs publics et les autorités de police accorderont une attention particulière aux questions d'éthique policière et de respect des droits de l'homme, en particulier dans le cadre des enquêtes, et aux moyens d'éviter l'usage de la force ou des armes à feu, y compris le règlement pacifique des conflits, la connaissance du comportement des

³²³ Article 5. Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990.

³²⁴ Ibid. article 14 (extrait).

foules et les méthodes de persuasion, de négociation et de médiation, ainsi que les moyens techniques, en vue de limiter le recours à la force ou aux armes à feu. Les autorités de police devraient revoir leur programme de formation et leurs méthodes d'action en fonction d'incidents particuliers »³²⁵. Il ressort de ce texte plusieurs méthodes. La première c'est qu'il faut éviter les affrontements directs avec la foule et tenir les forces à distance. Ensuite, la discussion entre le commandement et les organisateurs des manifestants peut diminuer le niveau de tension. Il y a aussi le fait de ne pas répondre aux provocations des manifestants et de ne pas aggraver les situations. En résumé, il faut retarder le moment où l'usage de la force devient indispensable. Mais il y a aussi la pratique qui dépend des pays avec des questions matérielles dont les conséquences sont importantes. Il y a la réglementation d'un côté et le type d'armement d'un autre côté.

Premièrement, pour la réglementation, lors des opérations de maintien de l'ordre, l'utilisation des armes létales est règlementée. Les réglementations sur l'usage de la force létale par la police appartiennent à deux grandes catégories. Dans un premier cas, ce sont des dispositions générales comme la légitime défense ou la défense d'autrui avec le respect de la proportionnalité à la menace. C'est le système du Conseil de l'Europe que l'on trouve en France mais aussi sur d'autres continents comme au Brésil. Dans un second cas, les réglementations font une liste de situations où l'utilisation des armes létales est autorisée. C'est le cas en Chine (*Regulations on Use of Police Implements and Weapons by the People's Police*, 1996) et en Russie par exemple³²⁶. On voit qu'il n'y a pas de relation entre un système et le niveau de violence des forces de l'ordre. En principe, les armes létales n'ont pas à être employées parce que les manifestants sont normalement sans armes. Mais en réalité, cela dépend de la situation sur le terrain. Aux États-Unis où les armes sont en vente libre, les risques qu'un manifestant porte une arme sont élevés. Les forces de police sont prêtes à faire face à cette possibilité. Mais la force létale doit être utilisée quand c'est raisonnablement nécessaire (*reasonably necessary*) pour se défendre contre des attaques personnelles dangereuses³²⁷. Des mesures sont nécessaires comme des

³²⁵ Ibid. article 20.

³²⁶ BORING Nicolas, *Police Weapons in Selected Jurisdictions*, Washington, Law Library of Congress, Global Legal Research Center septembre 2014, 103 pages. Ce document comporte de nombreux exemples de réglementations de l'usage de la force en cas de maintien de l'ordre.

³²⁷ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 20.

ordres de s'arrêter, des tirs de semonce si possible, des précautions pour ne pas toucher les passants et pas de tirs de riposte pour éviter les accidents. Le tir légal consiste à stopper la menace précise, pas à mener des tirs de barrage non discriminés.

Deuxièmement, le type d'armes létales est très important pour éviter les accidents. Normalement il n'est pas recommandé d'avoir des armes de guerre puisque la capacité de destruction est disproportionnée. Aux États-Unis, le manuel de l'armée américaine et de la Garde nationale prévoit des standards pour les armes à feu en cas de troubles civils : « To emphasize limitations on use of firepower and to restrict automatic fire, rifles with only a safe or semiautomatic selection capability or modified to such a capability will be used as a basic weapon for Soldiers in a civil disturbance area »³²⁸. Cela veut dire que les armes automatiques qui tirent en rafales comme les pistolets mitrailleurs ou les Kalachnikovs qui sont répandues partout dans le monde ne permettent aucun tir précis. C'est contraire à la règle d'emploi de la force létale en cas de nécessité absolue. Le risque de balles perdues est important.

La question de l'armement des forces de police est donc importante. Si les forces de l'ordre n'ont que des armes à feu, il n'est pas possible de proportionner l'intervention à la menace réelle. L'utilisation des armes à feu est le seul moyen disponible pour se dégager par exemple. Il y a eu ce cas pendant les émeutes au Malawi le 20 juillet 2011. Il y avait une situation embrouillée, le gouvernement étant défendu par des groupes de jeunes du parti gouvernemental qui menaçait la population avec des machettes. La police a laissé faire. Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'homme, la plupart des policiers portaient des armes de guerre et n'avaient aucune autre armes non léthales³²⁹. Il y aurait eu 18 morts au moins et une centaine de blessés. Le Haut-commissariat a rappelé l'article 5 des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu : « Lorsque l'usage légitime de la force ou des armes à feu est inévitable, les responsables de l'application des lois en useront avec modération et leur action sera proportionnelle à la gravité de l'infraction et à l'objectif légitime à atteindre »³³⁰. Il n'y a pas eu de réponse du Malawi sur le fond. Mais

³²⁸ Ibid. page 18.

³²⁹ Nations-Unies, Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de L'homme, UA G/SO 214 (67-17) Assembly & Association (2010-1) G/SO 214 (107-9) G/SO 214 (33-27) MWI 3/2011. Lien internet : https://spdb.ohchr.org/hrdb/19th/UA_Malawi_05.08.11_%283.2011%29.pdf

³³⁰ Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990 (annexe II).

c'est une violation évidente des 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 (annexe II) dispose dans l'article 2 que « les gouvernements et les autorités de police mettront en place un éventail de moyens aussi large que possible et muniront les responsables de l'application des lois de divers types d'armes et de munitions qui permettront un usage différencié de la force et des armes à feu. Il conviendrait à cette fin de mettre au point des armes non meurtrières neutralisantes à utiliser dans les situations appropriées, en vue de limiter de plus en plus le recours aux moyens propres à causer la mort ou des blessures. Il devrait également être possible, dans ce même but, de munir les responsables de l'application des lois d'équipements défensifs tels que pare-balles, casques ou gilets anti-balles et véhicules blindés afin qu'il soit de moins en moins nécessaire d'utiliser des armes de tout genre ».

Il est important de noter que les armes chargées augmentent le risque d'une utilisation rapide et disproportionnée. La réponse graduée consiste à montrer sa force et donc ses armes, mais à ne pas charger les armes pour éviter les tirs réflexes. Dans le manuel de contrôle des foules aux États-Unis, il est clairement indiqué qu'il faut charger les armes quand il y a une grande probabilité que la force fatale (deadly force) sera nécessaire et justifiée selon les règles d'engagement³³¹.

L'armement des forces de police pour assurer le respect de l'ordre public est une question prioritaire. Dans un rapport américain de 2014 sur l'équipement des forces de police décentralisée au niveau régional, municipal, il est noté qu'il n'y a pratiquement pas de différences entre l'équipement des polices locales et de la police nationale. L'exemple français d'un armement léger pour les polices municipales est donné comme une exception³³². L'armement de base de la police est l'arme de poing sauf au Royaume-Uni, en Chine et en Nouvelle-Zélande où la police ne porte pas d'armes en principe. Il faut ajouter aussi la police des Émirats arabes unis. Les forces de police armées ou non, disposent d'armes non létales comme des sprays de gaz, des bâtons ou des armes électriques. La plupart des forces de police disposent de fusils ou d'armes automatiques mais ne les portent pas dans le service quotidien.

³³¹ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 20.

³³² BORING Nicolas, *Police Weapons in Selected Jurisdictions*, Washington, Law Library of Congress, Global Legal Research Center septembre 2014, page 1.

L'équipement lourd des forces de maintien de l'ordre comme des blindés est à la disposition des forces militaires qui ont des missions de maintien de l'ordre comme la gendarmerie nationale française, la Royal Netherlands Marechaussee, la Garde civile en Espagne et la Garde républicaine nationale au Portugal qui sont des corps de l'armée. Ces unités disposent d'un équipement militaire plus lourd que celui des forces de la police. Mais les forces militaires ne sont pas seules à avoir du matériel lourd puisque cela existe en Australie et au Canada. En tous les cas, la question de l'armement est importante mais la vraie question est celle de l'utilisation de l'armement et donc du comportement des forces de l'ordre face aux manifestants. Dans un rapport de 2014 sur les armes de la police, il est indiqué qu'en Afrique du Sud entre 2008 et 2010, 1092 personnes ont été tuées par la police ce qui est le taux le plus élevé de mortalité³³³. Par comparaison, aux États-Unis entre 2011 et 2012, 932 personnes ont été tuées. Mais il faut noter que les forces de police ont une forte mortalité avec 216 policiers tués entre 2008 et 2010. Les chiffres de 1994 étaient de 265 policiers tués en service et seulement 178 en 2000. Le rapport montre de très nombreux problèmes de comportement des policiers dans toutes les situations d'intervention. Mais quand les manifestants sont réprimés avec violence, ils seront violents avec les policiers ce qui explique les pertes du côté des forces de l'ordre en Afrique du Sud. Il faut alors trouver des moyens intermédiaires pour contrôler la foule.

b) L'utilisation des moyens de force intermédiaire

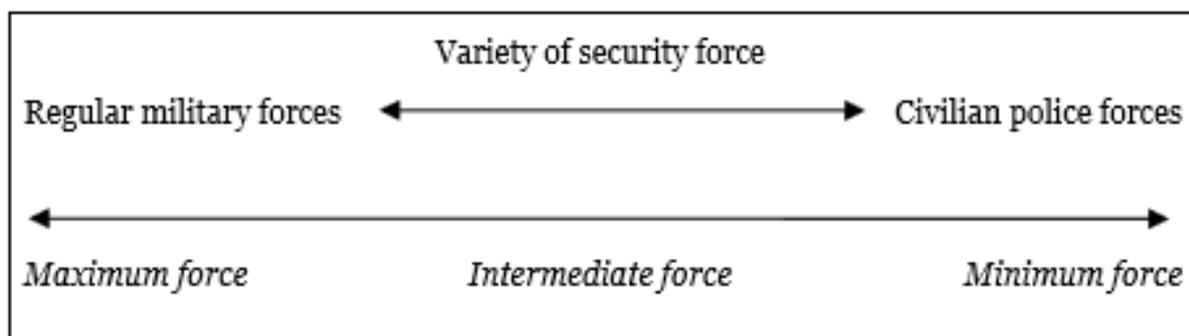
Normalement, le contrôle des foules même quand elles sont violentes ne conduit pas à employer des moyens définitifs. L'utilisation de moyens de force intermédiaire permet d'adapter les opérations de maintien de l'ordre à la situation sur le terrain. Dans beaucoup de cas, les violences de la foule sont très limitées. Les forces de l'ordre peuvent contrôler avec un minimum de moyens. Cette retenue est conforme aux règles internationales qui limitent les interventions et les moyens. Sur les interventions, « les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions »³³⁴ et « la police ne peut recourir à la force qu'en cas de nécessité

³³³ Ibid. page 96.

³³⁴ Article 3, Code de conduite pour les responsables de l'application des lois adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 (résolution 34/169)

absolue et uniquement pour atteindre un objectif légitime »³³⁵. Sur les moyens, « les gouvernements et les autorités de police mettront en place un éventail de moyens aussi large que possible et muniront les responsables de l'application des lois de divers types d'armes et de munitions qui permettront un usage différencié de la force et des armes à feu. Il conviendrait à cette fin de mettre au point des armes nom meurtrières neutralisantes à utiliser dans les situations appropriées, en vue de limiter de plus en plus le recours aux moyens propres à causer la mort ou des blessures »³³⁶. Il faut comprendre l'importance de l'équipement pour limiter les violences des forces de l'ordre. Elles ne doivent pas se laisser encercler par la foule et ne doivent pas se laisser menacer. Sur cette base, la versatilité des forces de sécurité est la capacité à calibrer l'utilisation de la force sur trois niveaux : maximum, intermédiaire et minimum³³⁷.

Le schéma suivant montre que le niveau de force détermine le statut des forces de sécurité qui sont engagées pour le maintien de l'ordre :



Source : FRIESENDORF Cornelius, *International Intervention and the Use of Force: Military and Police Roles*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Genève, 2012, page 13.

Mais cette répartition des tâches dépend des situations sur le terrain. Les désordres civils violents (riots), les manifestations violentes et le pillage dans les États de droit qui ont une gouvernance stable et un bon niveau de services publics sont traités par les forces de police spécialisées dans le maintien de l'ordre avec en général un niveau d'utilisation de la force très limité. Les forces de l'ordre évitent l'affrontement parce que l'objectif des gouvernements est d'éviter les victimes. Le choc médiatique des victimes

³³⁵ Article 37, Recommandation Rec (2001)10 du Comité des ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police adoptée par le Comité des ministres, le 19 septembre 2001, lors de la 765^e réunion des Délégués des ministres.

³³⁶ Article 2, Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990.

³³⁷ FRIESENDORF Cornelius, *International Intervention and the Use of Force: Military and Police Roles*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Genève, 2012, page 12.

des violences policières peut entraîner des problèmes politiques. Il est donc très rare qu'il y ait des morts dans ces situations. C'est différent dans les pays où le pouvoir politique dépend de la force pour se maintenir ou dans les pays qui émergent de conflits armés. La violence s'est installée sur le terrain et dans la population. Les armes de guerre circulent. Les civils peuvent être victimes de groupes armés mais aussi de la réponse de la police ou de l'armée qui utilisent des armes létales parce qu'elles n'ont rien d'autre, parce qu'il n'y a pas d'entraînement au contrôle de la foule : « Regular troops (.) have a choice between shouting or shooting to disperse violent crowds »³³⁸. Le réseau IPCAN (Independent Police Complaints' Authorities' Network) a organisé le 23 mars 2015 à Paris une réunion sur « l'encadrement démocratique des foules ». C'est comme cela que l'on appelle les dispositifs de la police lors des manifestations autorisées. Dans cette réunion, les participants ont rappelé « que la liberté de réunion est un droit fondamental dans une société démocratique, les États ont l'obligation d'assurer son effectivité et de protéger leurs citoyens contre l'arbitraire et l'abus de la force. Ainsi, les principales préoccupations de la Cour portent, d'une part, sur l'importance de l'encadrement légal des interventions, de la formation et de la connaissance des armes par les forces de l'ordre et, d'autre part, sur la nécessité de pouvoir identifier les agents sur le terrain et de garantir l'indépendance des autorités enquêtant sur les actes des forces de l'ordre. Le Défenseur des droits a également rappelé le rôle essentiel des institutions de contrôle des forces de sécurité dans le domaine du maintien de l'ordre »³³⁹. Cela revient à la proportionnalité des méthodes employées. Comme la plupart des participants de l'IPCAN viennent d'Europe³⁴⁰, ce sont les techniques des polices européennes qui ont été examinées. Le recours à l'engagement (pincer movement) ou l'enchaudronnement (kettling) doit être limité ainsi que l'utilisation des armes de force intermédiaire (bombe poivrée, flash-ball, canons à

³³⁸ FRIESENDORF Cornelius, *International Intervention and the Use of Force : Military and Police Roles*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Genève, 2012, page 15.

³³⁹ France, Défenseur des droits. *L'encadrement démocratique des foules*. Lien internet : <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actualites/lencadrement-democratique-des-foules-debattu-au-sein-du-reseau-ipcan>

³⁴⁰ Membres de l'IPCAN : Le Défenseur des droits (France), l'Independent Police Complaints Commission (Angleterre et Pays de Galles), le Comité P (Belgique), l'Independent Police Complaints Authority (Danemark), le Defensor del Pueblo (Espagne), le Chancellor of Justice (Estonie), la Garda Siochana Ombudsman Commission (Irlande), le Commissariat à la déontologie (Suisse), le Commissaire à la déontologie (Québec), le Parliamentary Ombudsman (Finlande), l'Independent Police Complaints Board (Hongrie), le Public Defender of rights (Slovaquie), l'Ombudsman (Suède) ainsi 2 autres institutions du Royaume Uni, le Police Investigations and Review Commissioner (Ecosse) et le Police Ombudsman for Northern Ireland (Irlande du Nord).

eau, grenades « cougar »). Depuis 2013, le Défenseur des droits en France a fait un rapport sur les moyens de force intermédiaire utilisés en France (pistolet à impulsions électriques de type Taser x26® - Flash-Ball superpro® - lanceur de balles de défense 40x46)³⁴¹. Ces moyens se définissent comme « des équipements spécifiquement conçus et mis au point pour mettre hors de combat ou repousser les personnes, et qui dans les conditions normales prévues pour leur emploi, présentent une faible probabilité de provoquer une issue fatale, des blessures graves ou des lésions permanentes »³⁴². Il faut comprendre que ces moyens, comme toutes les armes, sont difficiles à utiliser et il y a des règles d'emploi officielles et des classifications. Dans le cas français pour les lanceurs de balles de défense, « le Flash-Ball superpro® est classé comme une arme de 4e catégorie, tandis que le LBD 40x46 est une arme de 1^o catégorie. La première catégorie regroupe les armes à feu et leurs munitions, conçues pour ou destinées à la guerre terrestre, navale ou aérienne, et la quatrième les armes non considérées comme des armes de guerre et dénommées *armes à feu dites de défense* »³⁴³. Sans entrer dans des détails, le Flash-Ball n'est pas une arme de guerre et n'est pas très précis au contraire du LBD 40X46 qui se généralise. Mais l'emploi de cette arme est réservé aux opérations de maintien de l'ordre public pour disperser les attroupements ou quand les forces de l'ordre subissent des violences ou ne peuvent défendre la position qu'elles tiennent³⁴⁴. Mais le principe général c'est que le LBD « toujours être rendu absolument nécessaire par les circonstances »³⁴⁵.

Pour le TAsERX26®, les militaires de la gendarmerie ne peuvent pas l'utiliser dans les opérations de maintien de l'ordre et donc pour disperser des attroupements ou pendant les manifestations. Les policiers n'ont pas d'interdiction mais ils doivent tenir compte des personnes proches de la personne visée, des enfants et de la foule³⁴⁶. Le

³⁴¹ Le Défenseur des Droits, Rapport thématique, *Trois moyens de force intermédiaire*, 28 mai 2013. Lien internet : <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/rapports/rapports-thematiques/trois-moyens-de-force-intermediaire>

³⁴² France, Gendarmerie Nationale, *Concept d'emploi des ALR*, PIA no 3-100, no 98/DEF/EMA/EMP.1/NP du 27 janvier 2005.

³⁴³ Le Défenseur des Droits, Rapport thématique, *Trois moyens de force intermédiaire*, 28 mai 2013, op. cit. page 24.

³⁴⁴ Le Défenseur des Droits, Rapport thématique, *Trois moyens de force intermédiaire*, 28 mai 2013, op. cit. page 27.

³⁴⁵ Le Défenseur des Droits, Rapport thématique, *Trois moyens de force intermédiaire*, 28 mai 2013, op. cit. page 27.

³⁴⁶ Le Défenseur des Droits, Rapport thématique, *Trois moyens de force intermédiaire*, 28 mai 2013, op. cit. page 8.

vrai problème, c'est que ces moyens sont utilisés sur des personnes ou des foules en mouvement. Il est difficile de viser et le risque d'atteindre la personne à un autre endroit est grand. Il y a aussi le risque d'atteindre une autre personne. C'est pour cela qu'il faut s'entraîner mais l'entraînement coûte cher.

En réalité, ces moyens intermédiaires sont dangereux quand ils ne sont pas bien utilisés. Depuis 2014, les forces antiémeutes israéliennes utilisent des balles en caoutchouc à bout noir modèle 4557 dont les caractéristiques sont disponibles librement sur internet³⁴⁷. Dans la fiche descriptive, il est dit qu'elle doit être utilisée entre 3 et 30 mètres mais que ce n'est pas la portée mais la visée qui est le facteur critique pour les blessures qui peuvent être causées. Il est dit que les tirs à la tête, au cou, au Thorax, au cœur ou à la colonne vertébrale peuvent causer des blessures sévères ou fatales. Les fabricants de cette munition antiémeutes informent les utilisateurs des risques et aussi qu'il faut une formation spécifique. En Israël, la police a utilisé cette arme qui a tué Mohammed Sunuqrut à la tête en août 2014. Il y a eu un problème parce que la notice d'emploi de cette arme par la police antiémeute date de 6 mois après la mort de Mohammed Sunuqrut ce qui veut dire que pendant ce temps la police utilisait une arme sans qu'il y ait de mode d'emploi. Mais la police a dit qu'il s'agissait d'une nouvelle munition, pas d'une nouvelle méthode de contrôle des foules et que l'utilisation n'était pas illégale³⁴⁸.

Il existe d'autres armes permettant de maintenir l'ordre sans menacer la vie des personnes mais qui posent des problèmes d'éthique. En Israël, les forces antiémeutes utilisent les canons à eau sale « skunk » dans les quartiers où partent les émeutes à Jérusalem-Est. Selon un journaliste de la BBC, il faut imaginer « la chose la plus immonde que vous ayez déjà sentie. Un mélange irrésistible de viande pourrie, de vieilles chaussettes qui n'ont pas été lavées depuis des semaines et l'odeur âcre d'un égout à ciel ouvert »³⁴⁹. L'eau sale laisse une mauvaise odeur pendant plusieurs jours et est utilisée par des camions antiémeutes. Il peut être lancé sur la foule de manière indiscriminée ou sur les espaces publics, les immeubles et les maisons. Il ne permet

³⁴⁷ Fiche descriptive de la munition CTS 4557 40 mm (Product Specification Sheet). Lien internet : <http://www.skdtac.com/v/vspfiles/downloadables/4557%20Rev%20H%2040%20sponge.pdf>

³⁴⁸ i24News, 5 février 2015. Lien internet : <http://www.i24news.tv/fr/actu/israel/societe/60114-150205-israel-la-police-utiliserait-du-materiel-anti-emeutes-sans-formation>

³⁴⁹ WYRE Davies New Israeli weapon kicks up stink, 2 octobre 2008. Lien internet : http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7646894.stm

pas de faire la différence entre les manifestants et les autres personnes et viole les règles des Nations-Unies sur la proportion dans l'usage de la force. Il n'a pas été possible de savoir si ce produit était utilisé ailleurs qu'en Israël ni s'il est fabriqué par des industriels. Cela veut dire qu'à notre avis, ce produit est utilisé seulement contre les Palestiniens.

Le contrôle des foules peut aussi utiliser des animaux. Il y a aussi l'utilisation des chiens comme moyen habituel d'intimidation qui n'est pas acceptable. Dans le rapport sur le département de police de La Nouvelle-Orléans, le département de la Justice des États-Unis a recommandé la suspension immédiate de l'usage des chiens pour appréhender les suspects³⁵⁰.

Le rôle de la police montée à cheval au moment des manifestations fait l'objet d'une étude dans le cas du Royaume-Uni. Dans les années 60, l'utilisation de charges de police montée pour disperser les foules n'avait pas une bonne réputation dans le public. Mais dans une période de réduction des budgets, la question de conserver ces moyens de maintien de l'ordre est sensible. La question de la légitimité se pose dans le coût de cette technique et de son efficacité. Mais pour les médias, la police montée est intéressante à montrer et la plupart des photos dans la presse montrent les policiers à cheval alors qu'ils sont peu nombreux. Par exemple, pendant la marche de Brighton du 27 avril 2014. C'est une manifestation annuelle (la marche pour l'Angleterre) qui est organisée par des nationalistes britanniques du *British National Party* et de la *English Defence League*. Il y avait environ 150 manifestants du côté des organisateurs nationalistes et environ 1000 contre-manifestants libéraux. La question était de séparer les manifestants. La mobilisation de la police représentait 800 officiers avec des contacts le jour précédent avec les deux côtés de la manifestation. Les policiers à cheval étaient 3 % de l'effectif (environ 20 policiers) mais les médias ont préféré montrer ces images des chevaux³⁵¹. Il y a une représentation qui ne correspond pas à la réalité. En tous cas, même s'il y a plusieurs pays qui ont des polices montées, ces moyens ne sont pas suffisants. Le respect de ces principes

³⁵⁰ USA, *Investigation of the New Orleans Police Department*, United States Department of Justice Civil Rights Division March 16, 2011, page vi.

³⁵¹ GIACOMANTONIO Chris - BRADFORD Ben - DAVIES Matthew - MARTIN Richard, *Making and Breaking Barriers - Assessing the value of mounted police units in the UK*, Rand Corporation, Oxford, 2015, page 95.

d'adaptation à la nécessité devient compliqué quand les opérations de maintien de l'ordre débordent du cadre national pour s'internationaliser.

Section 2 L'internationalisation des opérations de maintien de l'ordre

Il faut bien comprendre le problème qui est politique et technique. La thèse de Mme Anne Mandeville distingue deux modèles de police³⁵² : le français dans lequel la police est dirigée par le centre et sert les intérêts du gouvernement ce qui lui donne un caractère politique. La police en mai 1968 contre les ouvriers et les étudiants montre l'instrumentalisation des forces de l'ordre par le pouvoir. L'autre modèle dit « démocratique » fonde sa légitimité sur un contrôle social émanant d'en bas, les policiers étant des citoyens en uniforme. C'est le cas de la police britannique depuis le XIX^e siècle. Le ministre britannique Robert Pelle (1788-1850) a fait le lien entre la communauté et la police: « La police, en tout temps, devrait maintenir une relation avec le public qui donne une réalité à la tradition historique voulant que la police soit le public et que le public soit la police. les policiers ne sont que des membres du public qui sont payés pour accorder une attention à plein temps aux devoirs qui incombent à chaque citoyen dans l'intérêt du bien-être et de l'existence de la communauté »³⁵³.

C'est aussi le cas de la police des Émirats arabes unis dont le modèle est d'inspiration britannique. Ce n'est pas l'influence des Britanniques dans les pays du Golfe qui explique cela. Mais l'organisation des communautés humaines fondées sur des familles élargies et sur des tribus fait que les personnes se connaissent, connaissent leurs origines et que la police est imbriquée dans ces relations. Aucune autorité ne peut être extérieure à ces relations, même pas le pouvoir politique qui repose sur des liens personnels. Ce qui ressort de cette vision des choses c'est qu'il existe un lien entre la police et la population. Quand les troubles s'internationalisent, il y a une rupture de ce lien. Soit la police ne reconnaît plus les contestataires comme faisant partie de la communauté nationale et il y a un risque de réponse sévère à une menace qui est vue comme une agression (§ 1). Soit la police est dépassée par la nature du

³⁵² MANDEVILLE Anne, *Les Autorités responsables du maintien de l'ordre dans le Royaume-Uni. Éléments pour une analyse politique du système britannique de maintien de l'ordre public*, thèse pour le doctorat de science politique, Université de Toulouse I sciences sociales, 1994, page 117.

³⁵³ BUTLER Chris, Calgary Police Service, *The Use of Force Model and its Application to Operational Law Enforcement – Where have we been and where are we going ?*, 2014, page 1. Lien internet : <http://www.cacole.ca/resource%20library/conferences/2009%20Conference/Chris%20Butler.pdf>

mécontentement de la foule et les opérations de maintien de l'ordre se transforment en actions militaires de défense (§ 2).

§ 1 les interventions d'éléments extérieurs dans les tensions et troubles intérieurs

Le maintien de l'ordre relève en principe des affaires intérieures d'un pays. Il y a une origine commune pour les forces de l'ordre et pour les contestataires. Cette unité dépend du pays. Il y a des pays où la population est homogène. La culture, la religion, la langue sont partagées par tout le monde. Mais il y a des pays où les populations sont mélangées et surtout des pays où les troubles viennent de l'étranger. Dans l'affaire de Bahreïn en 2011, le gouvernement disait que l'Iran était derrière les émeutes. Dans les manifestations de Dresde en Allemagne, les manifestants sont contre les migrants musulmans. Dans les manifestations à Paris contre l'ambassade d'Israël, c'est le problème palestinien qui est importé en France. Il y a beaucoup de cas comme ceux-là. Ces situations posent le problème des troubles causés par les étrangers qui n'ont pas les mêmes droits que les nationaux. Ils ne peuvent pas demander de changement de politique dans un pays qui n'est pas le leur. Si le problème est à l'extérieur, les troubles ne changeront rien à la situation. Mais il peut aussi y avoir aussi besoin de renforts étrangers pour maintenir l'ordre quand les émeutes se développent. Il y a donc deux problèmes. Le problème de la répression des troubles qui sont provoqués par des étrangers (A) et le problème de l'assistance des forces de police étrangères pour maintenir l'ordre (B).

A/ la répression des troubles provoqués par des manifestants venus de l'étranger

La question des troubles provoqués par les étrangers est une question qui intéresse les Émirats arabes unis. En effet, ce pays présente la caractéristique unique au monde d'avoir connu une croissance démographique qui s'explique par l'arrivée de travailleurs étrangers. Il y a eu le même phénomène partout dans les pays pétroliers. La construction des pays a été effectuée principalement avec les bras des travailleurs étrangers. Mais dans beaucoup de pays récemment comme en Iraq ou en Syrie et temporairement au Koweït après les troubles de 1990, ces travailleurs sont repartis. Aux Émirats au contraire la stabilité de l'État fait que les travailleurs étrangers arrivent de manière continue parce que l'économie connaît une croissance qui entretient la demande. Sur le plan des quantités de personnes, « le premier recensement réalisé en 1968 dénombrait 179 126 habitants, alors que le recensement effectué en 1985 comptabilisait 1 622 464 personnes. Ainsi, en 17 ans, la population de cet État, devenu

indépendant en 1971, a été multipliée par neuf »³⁵⁴. Cette progression a continué. Les derniers chiffres sont de 2010³⁵⁵. La population a encore doublé entre 2005 et 2010. L'écart entre hommes et femmes prouve l'importance des travailleurs étrangers qui sont majoritairement des hommes. En 2010 il y avait aux Émirats, 6 161 820 hommes et 2 102 250 femmes. Comme l'écart démographique normal est de l'ordre de 50-50 (en France le rapport est 49-51), le rapport 75-25 s'explique par l'afflux des gens d'Inde, du Pakistan et du Bangladesh. Il y a donc une masse importante d'hommes sur le territoire. À petite échelle, les augmentations sont encore plus spectaculaires puisqu'il y avait 4000 habitants à Dubaï en 1962 et qu'il y en a 1 616 430 habitants en 2010. Cette situation potentiellement difficile ne pose pas de problème concret aux Émirats parce qu'il n'y a pas de système de protection sociale comme en France par exemple. Les travailleurs ne peuvent pas venir aux Émirats pour des aides sociales. Ils viennent parce qu'il y a du travail pour eux. Ils sont toujours temporaires. Même s'il y a eu parfois de troubles très limités, la vraie question est la reconnaissance du droit des étrangers à la contestation (a). Il faut aussi envisager le cas où les troubles sont causés pour des raisons importées de l'extérieur (b).

a) Le problème du droit de contestation des étrangers

Dans les lignes directrices de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et du Conseil de l'Europe, le droit de contestation et de manifestation des étrangers est reconnu. C'est une application du principe de non-discrimination : « La liberté d'organiser des réunions publiques et d'y participer doit être garantie (.) aux ressortissants et aux non-ressortissants (y compris les apatrides, les réfugiés, les étrangers, les demandeurs d'asile, les migrants et les touristes)... »³⁵⁶.

La réalité dans le monde dépend des législations des pays. Les étrangers sont les personnes qui n'ont pas la nationalité du pays dans lequel ils se trouvent. En règle

³⁵⁴ BOURGEY André FUGLESTAD-AMEUNIER Viviane, *Les travailleurs étrangers dans les pays arabes du Golfe*, Revue du monde musulman et de la Méditerranée, 1991, volume 62, n° 1, page 132.

³⁵⁵ Annuaire démographique des Nations-Unies 2013, page 133. Population des Émirats arabes unis (données comprenant les non- nationaux) :

5 XII 2005	4 106 427
31 XII 2006	5 012 384
31 XII 2007	6 219 006
31 XII 2008	8 073 626
31 XII 2009	8 199 996
1 VII 2010	8 264 070

³⁵⁶ Lignes directrices du biddh/osce et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, Étude n° 581/2010, 9 juillet 2010, point 2-5.

générale, les étrangers n'ont pas de droits politiques sauf dans l'Union Européenne où les ressortissants de l'Union qui se trouvent dans un autre pays de l'Union peuvent voter aux élections municipales et aux élections européennes. Mais partout dans le monde, le principe c'est que l'étranger n'a pas les mêmes droits que les nationaux. En France, « aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national »³⁵⁷. Au Mexique, selon la constitution, les étrangers doivent se tenir à l'écart de toute activité politique comme des manifestations ou des protestations mêmes si elles ne sont pas politiques en apparence³⁵⁸. Le droit est différent dans tous les pays. Mais il y a en commun l'idée qu'un étranger ne peut pas être une source de troubles à l'ordre public. Dans le cas du Maroc par exemple, « lorsque l'État affirme sa volonté de maintenir le contrôle du territoire sur lequel s'exprime sa souveraineté, les « indésirables » accusés d'occupation illégale de l'espace public sont obligés de construire des modes de circulation dans leur propre quartier, qui leur permet de n'être pas trop visibles. (.) Ainsi ils ne se promènent jamais en groupe, ne se réunissent pas dans les cafés et rasant les murs pour rentrer chez eux »³⁵⁹. C'est la situation des clandestins. Mais même si les étrangers ont des papiers, sur le fond la participation d'étrangers à des manifestations est contestable parce que les étrangers n'ont pas le droit de vote et donc ils n'ont pas la possibilité de changer la majorité d'une assemblée. L'activité politique de manifestation est réservée à ceux qui sont en droit d'exprimer leur volonté parce qu'ils sont nationaux du pays. Les étrangers même résidents doivent se tenir à l'écart de la vie politique parce qu'ils n'ont aucun titre à participer ni à peser sur les décisions d'un gouvernement qui n'est pas le leur.

Les étrangers doivent tenir compte de cette situation en fonction du pays où ils sont. Par exemple, l'ambassade des États-Unis au Pérou indique aux citoyens américains qu'ils n'ont pas le droit de manifester sous peine d'être arrêtés, expulsés et privés du droit de revenir au Pérou. Selon l'ambassade, les citoyens Américains « restent soumis aux lois du pays où ils se trouvent, quels que soient les droits dont ils jouissent

³⁵⁷ Conseil Constitutionnel, décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

³⁵⁸ Article 33 de la constitution du Mexique. Lien internet : http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf

³⁵⁹ PERALDI Michel (dir.), *D'une Afrique à l'autre. Migrations subsahariennes au Maroc, Afrique contemporaine* 3/2011 (n° 239) , page 49.

aux États-Unis »³⁶⁰. Cela veut dire que les étrangers ne peuvent pas importer leurs comportements dans les pays où ils vont. Dans les pays du Golfe, les étrangers doivent avoir un comportement décent et ne pas se mêler des affaires politiques qui concernent seulement les nationaux.

La présence d'étrangers dans les manifestations complique le rôle de la police. Des questions se posent : les manifestants sont-ils en situation régulière ? Les manifestants sont-ils couverts par des assurances ? Les manifestants peuvent-ils se réfugier dans leurs ambassades ? Il faut aussi prendre en compte les réactions de la population locale. Toutes ces questions n'existent pas dans une manifestation à caractère national. Il faut aussi se demander si le trouble est une opération de déstabilisation de l'État.

Au Cambodge, pendant les manifestations de janvier 2014 pour l'augmentation des salaires dans l'industrie du textile, il y a eu des étrangers dans les manifestations qui étaient soutenues par des ONG pour obtenir des changements sociaux. Le porte-parole du gouvernement M. Phay Siphon a déclaré que les étrangers n'avaient aucun droit de protester contre le gouvernement³⁶¹. C'est une question de souveraineté de ne pas laisser les ONG et les étrangers participer à des manifestations, à les soutenir ou à les provoquer. Il est certain que les forces de l'ordre du Cambodge ont exagéré la répression de ces manifestations en utilisant des armes à feu et selon la presse il y a eu au moins 4 morts par balle pendant ces manifestations³⁶². Mais la disproportion du maintien de l'ordre ne justifie pas la participation des ONG et de leurs représentants étrangers. Cette liste pourrait être très longue et il n'est pas utile de donner plus d'exemples. C'est le principe général qui compte. Les étrangers qui ont des activités politiques et qui troublent l'ordre public risquent d'être expulsés vers leur pays. Cela fait partie de l'équilibre global du monde.

Mais le problème est compliqué parce qu'en fait il y a des endroits où les étrangers prennent le droit de manifester. Un étranger qui manifeste constitue un trouble à l'ordre public. Mais si en plus il y a des actions contre les biens et les personnes, alors il y a

³⁶⁰ American Citizen Services - U.S. Embassy Lima, Peru, 28 mai 2015. Lien internet : <https://www.facebook.com/AmericanCitizenServicesLima/posts/873014019437683>

³⁶¹ Lien internet : <https://www.cambodiadaily.com/news/foreigners-banned-from-protesting-govt-says-88853/>

³⁶² Lien internet : <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20140103.REU9484/manifestations-d-ouvriers-du-textile-au-cambodge-quatre-morts.html>

une circonstance aggravante. C'est dans les pays où la liberté de manifester est répandue que les étrangers croient qu'ils ont le droit de protester dans les rues. Le risque est agrandi quand les manifestations visent le droit des étrangers comme c'était le cas aux États-Unis en 2006 pour le « Border Protection, Anti-terrorism, and Illegal Immigration Control Act » qui a été adopté par la Chambre des représentants mais rejeté par le Sénat alors qu'il y avait de grandes manifestations dans tout le pays. Les manifestants avaient demandé de manifester avec des drapeaux du Mexique et des pays d'Amérique centrale parce que la majorité des immigrants clandestins proviennent de là-bas. Il y a eu une mauvaise compréhension de la situation parce que la loi visait les clandestins pas ceux qui ont des titres de séjour. Les clandestins c'est-à-dire des étrangers qui n'ont aucun titre pour rester sur un territoire ont encore moins de droits pour protester. Mais en France, les manifestations des sans-papiers existent. Il y en a eu une le 3 juin 2015 à Paris en face des bureaux du Premier ministre. Mais en général ces manifestations se font quand une décision de la justice menace d'expulsion ceux qui occupent un immeuble illégalement. Par exemple, dans cet appel à une manifestation à Paris le 7 janvier 2015, il est dit : « Nous sommes des migrants originaires de l'Afrique de l'ouest et centrale et, pour la plupart, nous vivions en Libye depuis de nombreuses années... puis la guerre nous a forcés à partir (.) Nous demandons au préfet de nous régulariser au plus vite ! (.) Parmi les 300 personnes du Collectif Baras, certains occupent une maison avenue Wilson à Montreuil, dont le propriétaire, la Fondation pour la Recherche médicale a demandé l'expulsion. D'autres occupent actuellement un bâtiment à Bagnolet situé 72 rue René Alazard, après avoir été expulsé d'un bâtiment à vide qui appartenait à l'entreprise Emerson et qui pourtant était sans projet »³⁶³. Il n'y a eu aucune intervention des forces de l'ordre alors que les manifestants sur la voie publique étaient des clandestins puisque la manifestation avait pour but la régularisation des clandestins. C'était organisé par un Site coopératif d'infos et de luttes Paris – banlieue.

À Lille, c'est la même chose sauf que depuis 18 ans il y a une manifestation traditionnelle de sans-papiers sur la grande place sans aucune intervention des forces de l'ordre. Mais l'arrestation d'un Gabonais et d'un Algérien en février 2014 pendant qu'ils entraient dans les bureaux de l'office de l'immigration et de l'intégration de Lille

³⁶³ Site coopératif d'infos et de luttes Paris – banlieue, le 2 janvier 2015. Lien internet : <https://paris-luttes.info/collectif-baras-manifestation-2349>

pour manifester a fait un scandale³⁶⁴. Cela veut dire qu'il est exceptionnel que la police intervienne pendant les manifestations de clandestins. Il y a une tolérance politique. Mais comme d'habitude, les étrangers qui ne respectent pas les limites de leurs droits sur le territoire étranger provoquent des réactions. Ce sont les manifestations contre les étrangers comme celles de l'Allemagne et le vote pour les partis d'extrême droite comme en France et dans le nord de l'Europe (Pays-Bas, Danemark).

Les sanctions spécifiques pour les manifestants étrangers ne concernent pas cette étude. Le maintien de l'ordre s'arrête au moment où les perturbateurs sont traduits devant les juges. Mais il est normal que pour les étrangers qui ne respectent pas l'ordre public, ils soient expulsés du pays.

b) Les troubles à l'ordre public pour des causes importées de l'étranger

Aucun pays ne peut accepter que son territoire soit déstabilisé par des mouvements étrangers pour des affaires qui ne le concernent pas. Dans de nombreux pays, il y a des violences en réaction à des événements qui se passent très loin de l'endroit des manifestations. En général les ambassades étrangères sont visées par des manifestations pour protester contre la politique d'un pays étranger. Il y a un cas très connu, celui de la prise d'assaut de l'ambassade des États-Unis à Téhéran en 1978. La passivité des forces de l'ordre a été notée par la Cour Internationale de justice (CIJ). « L'attaque et la prise de contrôle, petit à petit, de l'ensemble des locaux de l'ambassade ont été une opération qui s'est étalée sur trois heures sans qu'aucun corps de police, aucune unité militaire ou aucun fonctionnaire iranien n'intervienne pour tenter de l'empêcher, de l'entraver jusqu'à son achèvement »³⁶⁵.

Il s'agissait d'une violation de l'article 22 de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques qui indique que « les locaux de la mission sont inviolables » et que « l'État accréditaire a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie »³⁶⁶. Mais beaucoup plus gravement dans ce cas, le personnel de l'ambassade a été fait prisonnier contre les règles de

³⁶⁴ Journal *Libération*, 14 février 2015. Lien internet : http://www.liberation.fr/societe/2014/02/15/la-plainte-contre-deux-sans-papiers-arretes-a-lille-se-degonfle_980499

³⁶⁵ Cour Internationale de Justice, Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, 24 avril 1980, point 57.

³⁶⁶ Convention de Vienne sur les relations diplomatique du 18 avril 1961. Lien internet : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19610070/>

l'immunité diplomatique. On a un autre cas plus récent lié à la décomposition de la Libye avec l'assaut contre le consulat général des États-Unis à Benghazi. L'ambassadeur Christopher Stevens a été tué avec trois autres personnes le 11 septembre 2012 par des milices. Il n'y avait aucune protection du consulat par la police et il n'y avait plus de police de l'État puisque les autorités s'étaient divisées entre Tripoli, Benghazi et Misrata. Il y a aujourd'hui 2 gouvernements à Tripoli et à Tobrouk. Le maintien de l'ordre n'était pas possible dans cette situation. Il y a des suites à cette affaire parce que le 8 mai 2014, la chambre des représentants aux États-Unis a adopté une résolution 567 pour une commission d'enquête sur l'attaque terroriste de Benghazi de 2012. Il y a une proposition de loi toujours en discussion en 2015 pour renforcer la sécurité des postes diplomatiques pour tenir compte que la protection de l'État d'accueil est insuffisante (Chris Stevens, Sean Smith, Tyrone Woods, and Glen Doherty Embassy Security, Threat Mitigation, and Personnel Protection Act of 2013-S.1386)³⁶⁷. Mais en général, les manifestants se limitent à protester devant les ambassades pour dire qu'ils ne sont pas d'accord avec la politique d'un pays. Les forces de l'ordre assurent la sécurité de l'ambassade en défendant l'accès à la foule.

Il y a de plus en plus de troubles graves à l'ordre public qui proviennent de l'extérieur. En Ukraine, la loi anti-manifestation adoptée le 16 janvier 2014 pendant la révolte de la place Maïdan avant la chute du régime pro-russe de M. Yanukovych prévoyait une règle sur la justice à distance qui considérait toute organisation citoyenne comme « agent de l'étranger » si elle reçoit une quelconque aide d'un autre pays³⁶⁸. Selon ces lois, la justice doit faire la connexion entre les manifestants et des organisations étrangères. C'est la même chose en Russie. Le 20 janvier 2015, le parlement russe a approuvé en 1^o lecture une loi pour interdire les organisations étrangères en Russie. Les organisations indésirables feront l'objet d'une procédure administrative de reconnaissance quand il y a menace contre la constitution de la fédération russe, contre la défense du pays, contre la sécurité de l'État, contre l'ordre public et moral ou les droits et les intérêts des personnes³⁶⁹. En Russie, les révolutions dans les pays

³⁶⁷ Lien internet : <http://benghazi.house.gov/reports>

³⁶⁸ Il y a une traduction partielle de ce document en anglais dans : Prevention of Persecution and Punishment of Persons in Relation to Events That Took Place During Peaceful Rallies, and on Declaring Certain Laws of Ukraine Null and Void. Lien internet : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/anot/en/743-18>

³⁶⁹ Russie. Bill Approved to Allow Foreign Organizations to Be Declared Undesirable. Article 1-2. Lien internet :

arabes et en Ukraine sont appelées « color revolutions ». C'est l'équivalent de « printemps des peuples ». La loi russe introduit un crime d'organisation étrangère illégale pour des activités sur le territoire russe avec 8 ans de prison pour ceux qui participent à ces activités. Cela vise directement des organisations non gouvernementales qui s'ingèrent dans les affaires intérieures des pays.

Même si le rapport de 2005 sur la Chine est un peu ancien par rapport à la période d'environ 10 ans étudiée dans cette thèse, les manifestations anti-japonaises de 2004 sont intéressantes parce qu'elles montrent que la stratégie politique a un impact sur le maintien de l'ordre. Les autorités chinoises ont permis ces rassemblements de masse anti-japonais à Pékin, à Guangzhou et à Shenzhen. Les organisateurs ont déposé une demande de manifestation et ont sans doute reçu l'autorisation de la police (les articles 7 et 8 de la loi chinoise sur les manifestations prévoient qu'il faut une autorisation pour manifester. La demande doit être déposée 5 jours au moins avant la date prévue)³⁷⁰. Ces manifestations sont soutenues par le pouvoir chinois. Dans ces conditions, la stratégie de la police qui consiste à contenir et à gérer la foule (Permissive containment and management) est très risquée parce que la foule peut croire que la police et les autorités favorisent la manifestation nationaliste. Il peut y avoir des risques graves sur les personnes et les représentations diplomatiques ou institutions culturelles japonaises. Il y a des enjeux internationaux qui peuvent ne plus être contrôlés par le gouvernement si la manifestation dépasse ce que la police a prévu. Et il y a aussi le risque que la responsabilité du gouvernement et des autorités soit retenue si des dégâts sont causés à des biens. Mais dans le cas des manifestations de 2004 (il y en aura une autre le 9 avril 2005), c'est l'opposition entre la Chine et le Japon qui ne se termine pas. Les groupes anti-japonais existent dans la société chinoise³⁷¹. Il y a donc des cas où les manifestations pour des causes étrangères sont manipulées par le gouvernement qui les laisse faire.

<http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/russia-bill-approved-to-allow-foreign-organizations-to-be-declared-undesirable/>

³⁷⁰ Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations, 31 octobre 1989. Lien internet : <http://www.icla.up.ac.za/images/un/use-of-force/asia-pacific/China/Law%20on%20Processions%20and%20Demonstrations%20China%201989.pdf>

³⁷¹ TANNER Murray Scot, *Chinese Government Responses to Rising Social Unrest*, Testimony presented to the US-China Economic and Security Review Commission on 14 avril 2005, pages 12 et 13.

Lien internet : http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2005/RAND_CT240.pdf

En France, « la préfecture précise aussi que 40 % des rassemblements qui se sont tenus à Paris en 2011 étaient liés à des conflits ou des troubles importés de l'étranger »³⁷².

B/ L'appel à assistance de forces de police étrangères

L'intervention des forces de sécurité étrangère pour maintenir n'est pas un cas habituel. Le maintien de l'ordre dépend de la souveraineté et les États s'occupent eux-mêmes des leurs affaires intérieures. Mais il y a des situations où l'État se trouve dans l'incapacité de maintenir l'ordre avec ses seuls moyens. Cela a été le cas à Bahreïn en 2011. Une grave crise politique a provoqué des émeutes. Les forces régionales du conseil de Coopération du Golfe sont intervenues pour renforcer la police de l'Émirat. C'est le seul cas dans la période récente. Cela n'a rien à voir avec le maintien de l'ordre dans les opérations de maintien de la paix. Il n'y a pas de mandat de l'Organisation des Nations-Unies. Il y a un appel à l'assistance lancé par le gouvernement légitime. Il y a d'autres cas où l'incapacité des forces locales à maintenir l'ordre met en danger la vie des ressortissants des autres pays. Alors, les forces de l'ordre de ces pays interviennent sur le territoire pour évacuer les personnes pour assurer des zones de sécurité. Il y a des cas assez fréquents. Mais on ne considère que ceux qui engagent la police. Il faut étudier premièrement une intervention directe des forces de sécurité étrangères à Bahreïn (a) et deuxièmement le cas de l'intervention de forces de l'ordre à l'étranger pour sauver les ressortissants nationaux (b).

a) L'intervention directe des forces du Conseil de Coopération du Golfe à Bahreïn

Depuis le 14 février 2011, il y a des manifestations à Bahreïn. La population chiite réclame des réformes constitutionnelles du régime monarchique. Ce pays a eu une constitution en 1973 au moment de l'indépendance et a une nouvelle constitution depuis le 14 février 2002³⁷³. Le parti *Al Wafaq National Islamic Society* est un parti d'opposition à la famille Al-Khalifa qui gouverne le pays depuis 1783. Ce parti s'est opposé à la constitution de 2002 qui confère selon lui trop de pouvoirs à la chambre haute dont les membres sont nommés par le Roi. L'opposition a refusé les élections de 2002. Il est entré au parlement en 2006 avec une alliance avec l'opposition

³⁷² Lien internet : <http://quoi.info/actualite-societe/quand-peut-on-interdire-une-manifestation-en-france-1150510/>

³⁷³ Le texte français de la constitution du 14 février 2002 est disponible sur le site internet : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/bh2002.htm>

sunnite³⁷⁴. Le parti dispose depuis 2010 de 18 sièges sur les 40 de la chambre basse. Mais ils ont tous démissionné le 27 février 2011 pour protester contre l'emploi de la force par la police du pays aidée par les Saoudiens. Il n'y a pas vraiment de position politique dans ce parti qui conteste toutes les actions du pouvoir. Mais dans le contexte des révolutions arabes et du soutien de l'Iran aux chiites, la crise à Bahreïn est devenue une menace pour les pays du Golfe et devient une forme de l'opposition entre chiites et sunnites : « Private initiatives to heal such divisions such as an internet action launched under the slogan « Not Shi'i, Not Sunni, Just Bahraini » have had a limited impact »³⁷⁵. Le parti d'opposition *Al-Wefaq* a demandé aux manifestants de rester non violents et " s'abstenir de tout acte susceptible de menacer des vies ou des biens privés ou publics"³⁷⁶. En face, les autorités avaient demandé à la population de se tenir éloignée de « de toute activité susceptible de causer des troubles et de menacer la sécurité ou l'ordre public"³⁷⁷. Mais les manifestations violentes ont continué avec un problème particulier parce que Bahreïn est le quartier général de la 5^e flotte des États-Unis pour contenir l'Iran³⁷⁸.

Le problème, c'est la faiblesse des moyens de Bahreïn pour maintenir l'ordre sur son territoire. Pourtant le territoire est très petit avec 765 kilomètres carrés, c'est le 180^e pays pour la superficie, entre les îles Turcos et Caïcos et la Dominique. Par comparaison, les Émirats arabes unis sont 116^e, entre l'Autriche et la République tchèque. La zone nord autour de Manama la capitale n'est en fait qu'une seule zone urbaine avec une densité de 1646 personnes par kilomètres carrés ce qui est une densité très forte. Cette situation est spéciale parce que la foule se concentre sur une petite zone quand il y a des manifestations. Le pays a une petite population avec 1, 2 millions d'habitants en 2010 dont seulement 560 000 originaires du pays, le reste étant des travailleurs étrangers. Comme dans tous les pays du Golfe, il y a de temps en temps des tensions entre les populations étrangères et les habitants de Bahreïn. Mais

³⁷⁴ ZWEIRI Mahjoob, *The Victory of Al Wefaq: The Rise of Shiite Politics in Bahrain*, Research Institute for European and American Studies, Research Paper n°108, April 2007, 14 pages.

³⁷⁵ KAROLAK Magdalena, *Religion In A Political Context : The Cas Of The Kingdom Of Bahrain*, Asia Journal of Global Studies, vol. 4, n° 2010, page 17.

³⁷⁶ KAROLAK Magdalena, *Religion In A Political Context : The Cas Of The Kingdom Of Bahrain*, Asia Journal of Global Studies, vol. 4, n° 2010, page 17.

³⁷⁷ KAROLAK Magdalena, *Religion In A Political Context : The Cas Of The Kingdom Of Bahrain*, Asia Journal of Global Studies, vol. 4, n° 2010, page 17.

³⁷⁸ HENDERSON Simon, *U.S. Differences with Bahrain Playing Out in Public*, The Washington Institute, 10 décembre 2012, Lien internet : <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/u.s.-differences-with-bahrain-playing-out-in-public>

en général ces tensions s'arrêtent très vite et sans violence. Le vrai problème des manifestations de 2011 est une séparation religieuse entre les tribus de la péninsule arabe (Baharna) qui sont la majorité et les descendants des Persans (Shia) qui suivent les Ayatollahs en Iran. Il y a donc un problème dans la composition de la population qui se reflète dans la composition des forces de sécurité puisque les Shia sont minoritaires dans les forces de sécurité (BDF, NSA, police et garde nationale).

Forces de sécurité engagées dans le maintien de l'ordre de mars 2011 à Bahreïn :

Les « Bahrain Defence Force » (BDF), c'est l'armée qui peut conduire des opérations à l'intérieur du pays pour défendre la légitimité du pouvoir et la suprématie de la constitution³⁷⁹ : Les BDF sont un des organes principaux de la sécurité nationale à Bahreïn selon le décret royal n° 18 de 2011³⁸⁰.

La police (Ministry of Interior) a la charge principale du maintien de l'ordre, de la sécurité et de la moralité dans le pays³⁸¹. Elle dispose des forces de sécurité publique (Public Security Forces) qui ont été impliquées largement dans les émeutes de 2011, et spécialement les forces spéciales antiémeutes³⁸².

La National Security Agency (NSA) a été établie par le décret royal n° 14 of 2002. C'est une agence de renseignements qui a servi pour la surveillance des personnes de l'opposition³⁸³.

La garde nationale a été établie par un ordre de l'Émir n° de 1997. Elle comporte 3 brigades qui ont servi à la surveillance des prisons et a des périmètres de sécurité et des checkpoints³⁸⁴.

Cette situation donne des discriminations avec 18 % seulement de Shia dans la haute administration, les forces de sécurité étant à part. Pour les forces de sécurité, il y a une tradition d'utiliser des forces étrangères ou des étrangers naturalisés³⁸⁵. La loyauté des forces de l'ordre est une question importante et le gouvernement préfère des personnels étrangers bien payés car le risque d'abandon est limité. Mais cela veut

³⁷⁹ Article 16 du décret-loi royal n° 32 de 2002.

³⁸⁰ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, 23 novembre 2011, point 142.

³⁸¹ Décret-loi royal n°3 de 1982 sur l'organisation des forces de sécurité publique.

³⁸² Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, 23 novembre 2011, point 147.

³⁸³ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, 23 novembre 2011, point 157.

³⁸⁴ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, 23 novembre 2011, point 161.

³⁸⁵ Al SHEHABI Omar, Demography and Bahrain's Unrest, Carnegie Endowment for international law, 16 mars 2011. Lien internet : <http://carnegieendowment.org/2011/03/16/demography-and-bahrain-s-unrest/6b7y>

dire qu'en cas d'opérations de maintien de l'ordre, les manifestants d'origine du Bahreïn sont opposés à des forces qui ne sont pas originaires du Bahreïn mais qui viennent de l'Inde ou du Pakistan. La composition des forces est un problème qui explique que le gouvernement a été débordé et qu'il a fait appel à des forces venant de l'extérieur.

L'état d'urgence (State of National Safety) a été établi pour une durée de 3 mois à Bahreïn par un décret royal n° 18 du 15 mars 2011 conformément à l'article 36 (b) de la constitution. Il a été levé le 1^{er} juin 2011. Les forces du Conseil de Coopération du Golfe « Jazeera Shield Forces » (GCC-JSF) sont arrivées le soir du 14 mars 2011 à la demande officielle du roi Hamad bin Isa Al Khalifa³⁸⁶. Le « Jazeera Shield Forces » (JSF) est une force multilatérale des six membres du Conseil de Coopération du Golfe. Il a été établi le 10 octobre 1982 par le Conseil Suprême du CCG pour assister les forces armées des pays membres dans la défense contre les menaces extérieures et pour le maintien de la stabilité et de la sécurité. La coopération repose sur un accord de défense entre les membres. Les domaines de coopération du Conseil de Coopération du Golfe distinguent la coopération en matière de sécurité de la coopération militaire. Al-Jazeera Shield Joint Forces relève de la coopération militaire. Les événements au Bahreïn ont reçu un traitement militaire dans le cadre de cette coopération, ce qui peut s'expliquer par le risque de l'intervention de l'Iran dans cette situation. Mais le Conseil de Coopération du Golfe a une conception étendue de la sécurité depuis la première réunion des ministres de l'Intérieur les 23 et 24 février 1982 à Riyad en Arabie Saoudite. En effet, il faut entendre sécurité dans le sens de sécurité collective et non de sécurité nationale³⁸⁷.

Dans l'affaire de Bahreïn, 5000 hommes ont été déployés avec des unités terrestres et navales et des unités logistiques fournies par l'Arabie saoudite. Les JSF ont été

³⁸⁶ Il faut noter que Son Exc. Abdul Latif bin Rashid Al Zayani, originaire du Bahreïn avait pris ses fonctions en qualité de secrétaire général du Conseil de Coopération du Golfe, le 1^{er} avril 2011. Al-Jazeera Shield Force renommée Al-Jazeera Shield joint Forces avait été créée le 10 octobre 1982 par le Conseil de Coopération du Golfe.

³⁸⁷ La déclaration de février 1982 pose le principe suivant : "The GCC security is an integral whole, and any attack on any Member State means an attack on all Member States, and the responsibility of confronting the attack on any Member State is a collective one". C'est une disposition qui relève des accords de défense multilatéraux. La déclaration pose aussi le principe suivant : "The interference by any entity whatsoever in the internal affairs of any member State means an intervention in the internal affairs of all Member States". Site officiel du Conseil de Coopération du Golfe (2015). Lien internet : <http://www.gcc-sg.org/eng/index142e.html?action=Sec-Show&ID=50>

basés dans les casernes des forces armées de Bahreïn. Les premières formations sur place étaient celles de la garde royale d'Arabie Saoudite. Les forces des Émirats arabes unis et du Qatar sont arrivées quelques jours après. Ces forces ont été déployées en protection des sites stratégiques comme les champs de pétrole. Elles avaient pour missions principales de défendre Bahreïn contre des interventions extérieures. Le Koweït a fourni des unités navales pour la protection des côtes³⁸⁸.

Sur le plan politique, cela montre qu'une crise interne s'internationalisait en opposition à l'Iran. Le 17 mars, l'Iran a convoqué l'ambassadeur d'Arabie Saoudite et le chargé d'affaires de Bahreïn pour une protestation formelle contre le déploiement des forces du CCG³⁸⁹. L'intervention des forces du CCG a été considérée comme un signe de faiblesse des autorités de Bahreïn et que le CCG n'a pas à s'opposer à un mouvement populaire³⁹⁰. Le 15 mars 2011, le déploiement des forces du CCG a entraîné une réaction populaire avec 8000 manifestants devant l'ambassade de l'Arabie Saoudite.

En pratique, l'intervention de forces étrangères est une source de problèmes après la fin des violences. Dans le cas d'une personne morte par tir, madame Bahia Abdelrasool Alaradi, l'enquête montre qu'il s'agit d'un tir précis dans la tête à une distance de 75 mètres maximum. Ces éléments font penser à la famille qu'il s'agit d'un tir de sniper justifié pour des raisons n'ayant rien à voir avec les protestations. « La famille estime que le tireur d'élite était un membre saoudien des forces du GCC et que le défunt a été abattu parce qu'elle était une femme conduisant un véhicule »³⁹¹. Les faits concernent un véhicule qui ne s'est pas arrêté à un check point et il y a eu des tirs de sommation dans les pneus. La victime était dans une autre voiture qui arrivait dans l'autre sens. L'enquête montre que ce ne sont pas les tirs de mitrailleuse qui ont atteint la victime parce que les blessures auraient été plus graves.

Selon l'enquête des, les forces de Bahreïn ont respecté les règles applicables et n'ont pas commis de crime. Mais la commission d'enquête reconnaît qu'il n'y a pas eu d'échange de tirs à ce moment. « La mort de Mme Alaradi est imputable aux Bahreïn Defence Force (BDF). Cependant, les preuves disponibles ne sont pas suffisantes

³⁸⁸ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 501.

³⁸⁹ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 511.

³⁹⁰ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 502 : The invitation extended to foreign forces was "only explainable as a sign that the governing authority of Bahrain considers itself to have lost all legitimacy and to be unrecognised to an extent that it was unable to address the internal situation, which compelled it to request Gulf assistance".

³⁹¹ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 952.

pour conclure que le décès est dû à un usage excessif de la force. La Commission n'a trouvé aucune preuve à l'appui de la croyance de la famille que le défunt a été abattu par un tireur d'élite »³⁹². Mais ce qui est important dans ce cas, c'est que la famille croit que les forces saoudiennes puissent punir une femme qui est au volant d'une voiture parce que, en Arabie Saoudite, les femmes n'ont pas le droit de conduire. Dans le maintien de l'ordre au Bahreïn, les personnes pensent qu'en réalité c'est l'ordre d'Arabie saoudite qui est appliqué de manière violente. Mais selon la commission d'enquête, il n'y avait aucune force de JSF dans cette zone³⁹³. Mais il est difficile de retirer l'idée de la foule que les forces de l'ordre étrangères poursuivent leurs propres objectifs. Par exemple, dans un cas d'accusation de torture d'un manifestant dans la prison. « Il a été humilié à plusieurs reprises et contraint d'embrasser une photo du roi d'Arabie Saoudite »³⁹⁴.

Le problème de l'absence de légitimité de l'intervention de forces étrangères se traduit par des accusations de violation des droits de l'homme par les troupes du JSF. Ces accusations sont reprises par les médias et par les réseaux sociaux sur internet. Mais selon la commission (se fondant sur des rapports du gouvernement de Bahreïn). « Le CCG-JSF n'a participé à aucune opération impliquant des affrontements avec des civils bahreïnites, y compris la deuxième opération de nettoyage au rond-point du CCG. Ces rapports indiquent également qu'aucune des unités du CCG-JSF n'a signalé avoir utilisé ses armes ou avoir engagé des civils à quelque moment que ce soit pendant leur déploiement à Bahreïn. Il n'y a pas non plus de blessés dans les rangs des unités du GCC-JSF »³⁹⁵. Cela veut dire que les forces du CCG ont été déployées en protection de zones mais pas en intervention de contrôle de la foule. Le seul risque technique c'est quand la foule s'approche des zones sous contrôle. Mais normalement, il n'y a aucun contact entre les forces de l'ordre et les manifestants. Cela conduit la commission à dire qu'elle n'a trouvé aucune preuve de violation des droits de l'homme commise par le CCG déployé à Bahreïn³⁹⁶. Mais le problème du comportement des forces de maintien de l'ordre a un impact sur l'assistance technique étrangère.

³⁹² Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 954.

³⁹³ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 1582.

³⁹⁴ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. Case n° 2 page 433.

³⁹⁵ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 1583

³⁹⁶ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, op. cit. point 1586

b) L'intervention de forces de l'ordre sur un territoire étranger pour sauver des ressortissants nationaux

Sur le plan théorique, les interventions d'humanité qui consistent à intervenir dans un pays pour sauver les personnes d'une catastrophe humanitaire posent des problèmes en droit international. Il n'y a pas d'article dans la Charte des Nations-Unies pour justifier ces interventions. Ce sont des violations de la souveraineté des États. Il y a des cas de ces interventions de l'OTAN au Kosovo en mars 1999 pour mettre fin à l'action de la Serbie dans cette zone³⁹⁷.

Mais il y a d'autres cas où ce sont des actions pour sauver les ressortissants étrangers. Dans ces cas, il s'agit d'un maintien de l'ordre projeté à l'étranger pour assurer la protection de personnes menacées pendant leur évacuation. Contrairement à l'intervention d'humanité, l'objectif n'est pas de rester sur place. Le maintien de l'ordre s'arrête après le sauvetage des personnes. En France, ce sont les opérations d'évacuation des ressortissants : « En droit international, les opérations d'évacuation de ressortissants constituent une exception à l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales (article 2 de la charte des Nations Unies). Elles sont justifiées par l'incapacité de l'État hôte de garantir l'ordre et la sécurité publics sur son territoire. Ces opérations d'évacuation de ressortissants constituent une forme contemporaine du concept d'intervention d'humanité ou ingérence, puisqu'elles portent atteinte au principe de souveraineté des États »³⁹⁸. Ces décisions sont prises par le ministère des Affaires étrangères. Ce ne sont donc pas des missions militaires ou de police. Mais selon le ministère de la Défense, ce type d'intervention « se situe dans une zone juridique floue qui lui impose un comportement exemplaire »³⁹⁹. Il y a donc le respect du principe de proportionnalité par les forces armées dans le cadre du droit des conflits armés. La défaillance des forces de sécurité de l'État est la cause de l'intervention étrangère. Ce qui explique les interventions françaises en Centrafrique en 2008, en 1997 au Congo Brazzaville ou en 1994 au Yémen. Il peut aussi y avoir une menace directe d'un État ou de forces dans un État contre des étrangers. C'est le

³⁹⁷ DJAMCHID Momtaz, L'intervention d'humanité » de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mars 2000.

³⁹⁸ France - *Etablissement de Communication et de Production Audiovisuelle de la Défense, Les opérations d'évacuation de ressortissants*, juin 2009, page 3.

³⁹⁹ France - *Etablissement de Communication et de Production Audiovisuelle de la Défense, Les opérations d'évacuation de ressortissants*, juin 2009, page 24.

cas de l'intervention américaine en 1983 à La Grenade⁴⁰⁰. Dans ce cas, la menace contre les ressortissants américains n'était pas certaine. Dans tous les cas, l'intervention ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour évacuer les ressortissants⁴⁰¹.

Les opérations d'évacuation des ressortissants sont des opérations de police à distance. La base juridique est fragile. Les modalités d'intervention peuvent déraiper comme dans le cas de l'Ukraine ou la protection de la partie russe de la population a été jusqu'à une opération de guerre avec l'annexion de la Crimée.

Sur le plan pratique, dans le cadre français, ces opérations se font dans un environnement hostile : « Dans le domaine de l'évacuation des ressortissants, situation caractérisée par un climat insurrectionnel généralisé. La situation intérieure du pays est gravement déstabilisée par des mouvements sociaux de grande ampleur, des actes terroristes importants ou des actions de combat d'envergure entre factions belligérantes. Le gouvernement ne contrôle plus la situation intérieure. La loyauté des forces armées et des forces de sécurité n'est plus garantie »⁴⁰². L'environnement hostile est caractérisé par la perte de contrôle des autorités mais aussi par son hostilité : « Débordé par sa situation intérieure, l'État est impuissant à apporter un soutien à l'opération d'évacuation. Il peut même manifester une hostilité, voire une opposition au départ des ressortissants. Les ressortissants et les forces en opération sont directement menacés. Cette situation impose d'élaborer une planification de mise en œuvre, le plus souvent dans un cadre multinational. Les forces armées doivent être en mesure de projeter un dispositif dimensionné pour mener localement et ponctuellement des actions offensives lors de l'opération d'évacuation »⁴⁰³.

Il peut aussi y avoir une situation incertaine qui est une « situation caractérisée par un climat insurrectionnel de grande ampleur. Des acteurs locaux ou factions rebelles entretiennent un climat d'insécurité générale. Diversement armés et structurés, ceux-

⁴⁰⁰ AUDEOUD Olivier, *L'intervention américano-caraiïbe à la Grenade*, *Annuaire français de droit international*, volume 29, 1983, pages 217 à 228.

⁴⁰¹ France - *Etablissement de Communication et de Production Audiovisuelle de la Défense*, *Les opérations d'évacuation de ressortissants*, juin 2009, page 4.

⁴⁰² *Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle (giato)*. S21. Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, Document cadre DC-004_GIATO(2013) n° 212 /DEF/CICDE/NP, 16 décembre 2013, Amendée le 1er juin 2015.

⁴⁰³ *Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle (giato)*. S21. Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, Document cadre DC-004_GIATO(2013) n° 212 /DEF/CICDE/NP, 16 décembre 2013, Amendée le 1er juin 2015.

ci bénéficient souvent d'appuis extérieurs »⁴⁰⁴. Dans ce cas, « les ressortissants et les forces armées en opération peuvent être directement menacés par la population ou des acteurs locaux. Leur liberté de circulation peut être localement et ponctuellement affectée. Ne contrôlant plus la situation intérieure, le gouvernement n'est pas en mesure de garantir la sécurité des ressortissants »⁴⁰⁵.

Il existe aussi pour l'évacuation des ressortissants, des situations permissives. C'est une « situation caractérisée par l'absence de résistances locales ou d'actes hostiles susceptibles de faire obstacle ou de gêner le processus d'évacuation »⁴⁰⁶. Elle est importante parce que le gouvernement n'est pas inactif : « Confrontés à une atmosphère de troubles civils et de désordre intérieur, les ressortissants peuvent néanmoins ressentir un vif sentiment d'insécurité. Ne s'opposant pas à l'évacuation des ressortissants, le gouvernement local peut éventuellement y apporter son soutien »⁴⁰⁷. Mais elle est aussi importante sur le plan des moyens et du droit parce qu'elle peut justifier des moyens civils : « Cette situation requiert la surveillance constante de l'évolution de la situation et peut justifier la mise en œuvre de mesures de précaution. En général, elle permet d'envisager le recours à des moyens civils pour l'évacuation »⁴⁰⁸.

La protection des ressortissants est une opération de police projetée à l'extérieur. Elle se justifie quand l'État n'est plus en mesure d'assurer l'ordre sur son territoire pour protéger les ressortissants étrangers. Elle est en pratique très discriminatoire. Les pays qui peuvent intervenir pour sauver les ressortissants sont peu nombreux à cause des moyens de projection qu'il faut. Pour beaucoup de ressortissants, la défaillance de l'État entraîne une insécurité qui n'a pas de solution.

⁴⁰⁴ *Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle (giato)*. S22. Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, Document cadre DC-004_GIATO(2013) n° 212 /DEF/CICDE/NP, 16 décembre 2013, Amendée le 1er juin 2015.

⁴⁰⁵ *Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle (giato)*. S22. Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, Document cadre DC-004_GIATO(2013) n° 212 /DEF/CICDE/NP, 16 décembre 2013, Amendée le 1er juin 2015.

⁴⁰⁶ *Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle (giato)*. S23. Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, Document cadre DC-004_GIATO(2013) n° 212 /DEF/CICDE/NP, 16 décembre 2013, Amendée le 1er juin 2015.

⁴⁰⁷ *Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle (giato)*. S23. Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, Document cadre DC-004_GIATO(2013) n° 212 /DEF/CICDE/NP, 16 décembre 2013, Amendée le 1er juin 2015.

⁴⁰⁸ *Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle (giato)*. S23. Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, Document cadre DC-004_GIATO(2013) n° 212 /DEF/CICDE/NP, 16 décembre 2013, Amendée le 1er juin 2015.

§ 2 La transformation du maintien de l'ordre en opérations militaires

La jonction entre le maintien de l'ordre et les opérations militaires arrive de plus en plus souvent. Cela vient des situations de conflit compliqué où la violence civile et les luttes armées se rejoignent. Il est impossible de distinguer les combattants des personnes qui font des émeutes. À la base, c'est un problème d'application du droit international puisque les conventions de Genève concernent les conflits armés internationaux ou internationalisés. Dans le guide pour l'application du droit humanitaire, il est dit qu'« en période de conflit armé, les manifestations politiques, émeutes et autres formes de troubles civils sont souvent caractérisées par des niveaux élevés de violence, et il arrive que la force armée soit employée pour les réprimer. En fait, les troubles civils peuvent fort bien provoquer des pertes en vies humaines, des blessures et des destructions, et lorsqu'ils favorisent les tensions politiques, l'insécurité économique, les destructions et le désordre, les troubles civils peuvent même contribuer à l'effort de guerre général d'une partie au conflit en affaiblissant l'autorité et le contrôle qu'une autre partie exerce sur un territoire. Il est donc important d'établir une distinction entre, d'une part, la participation directe aux hostilités – qui est spécifiquement conçue pour soutenir une partie à un conflit armé au détriment d'une autre – et, d'autre part, les formes violentes de troubles civils, qui ont pour but principal d'exprimer un mécontentement vis-à-vis des autorités territoriales ou détentrices »⁴⁰⁹. Mais le problème à traiter est la militarisation du maintien de l'ordre avec l'implication des forces armées dans le maintien de l'ordre (A). C'est aussi la dénaturation du maintien de l'ordre en opérations militaires (B).

A/ L'implication des forces armées dans le maintien de l'ordre

La frontière entre l'intervention des forces de police et l'armée pour le maintien de l'ordre est de moins en moins visible ce qui s'explique par la gravité des troubles à l'ordre public dans les dernières années. Mais il y a aussi une très mauvaise impression quand l'armée est appelée au secours de la police comme en Égypte où un décret présidentiel du 27 octobre 2014 permet aux forces armées d'assister les

⁴⁰⁹ MELZER, Nils, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, Comité international de la Croix-Rouge, 2010, page 65.

forces de police pour la protection du gouvernement et les institutions publiques⁴¹⁰. Comme on sait que le pouvoir en Égypte est détenu depuis longtemps par l'armée, cela veut dire que le gouvernement a confiance dans l'armée principalement pour l'ordre est maintenu.

Normalement, l'armée n'a pas vocation à intervenir contre la population. Selon le Comité international de la Croix-Rouge, « dans la plupart des pays, les opérations de maintien de l'ordre dans des situations autres que les conflits armés sont menées par la police ou par les forces de sécurité et lorsque des forces militaires sont déployées dans des situations de ce genre, elles jouent généralement un rôle de renfort et sont subordonnées aux autorités civiles »⁴¹¹. Maintenir l'ordre face à la foule est une tâche difficile pour les forces de police mais encore plus difficile pour les militaires parce que leur mission initiale c'est de se battre contre des ennemis pas de ramener l'ordre parmi les civils⁴¹².

La participation des militaires au maintien de l'ordre est donc une question très sensible. Du fait de leur matériel de guerre, les militaires vont visuellement changer la situation. Le déploiement de blindés légers et l'équipement des militaires avec leurs armes de guerre face à des troubles civils donnent une impression très négative de mesure excessive. Cette mauvaise impression s'aggrave quand le déploiement se fait dans l'intérieur du pays. La population a conscience que l'armée devient son ennemi. Cette situation se trouve dans tous les pays où le régime se défend contre sa population comme en Syrie actuellement. Mais cela est aussi le cas dans des démocraties comme aux États-Unis où le déploiement de la Garde nationale qui est une unité militaire est la règle quand la police est dépassée. Les procédures de rétablissement de l'ordre sont encore plus compliquées pour l'armée que pour la police (a). L'armée est aussi amenée à rétablir l'ordre parmi les civils dans le cadre des opérations extérieures. Mais là, puisque les tensions sont très graves, ayant conduit les Nations-Unies à intervenir, le maintien de l'ordre à l'extérieur ne doit pas apparaître

⁴¹⁰ Egypt: Decree Allowing Armed Forces to Assist Law Enforcement Agencies in Protecting Government and Public Facilities, Presidential Decree n° 136 du 27 octobre 2014. Lien internet : <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/egypt-decree-allowing-armed-forces-to-assist-law-enforcement-agencies-in-protecting-government-and-public-facilities/>

⁴¹¹ CICR, *Violence et usage de la force*, Genève, 2013, page 18.

⁴¹² CICR, *Violence et usage de la force*, Genève, 2013, page 20.

comme une opération de guerre alors que la population voit tout comme une action de guerre (b).

a) L'intervention des militaires pour le maintien de l'ordre intérieur

Aux États-Unis où il y a une tradition de milice appelée Garde nationale, la mission des forces armées pendant les troubles civils, dans les opérations intérieures ou extérieures, est d'aider les autorités locales ou nationales à rétablir et à maintenir le droit et l'ordre. Il faut distinguer deux choses : les objectifs de l'armée et les moyens à la disposition de l'armée.

Les objectifs du déploiement de l'armée américaine pendant les troubles civils pour les opérations extérieures ou domestiques sont de 4 types. La première technique est la surveillance (monitoring). Selon le manuel de l'armée américaine pour le contrôle des foules, le monitoring prévient l'escalade en informant le commandement de la dimension et de l'état de l'esprit de la foule. Cela permet de prévoir une réponse sur une base fiable. Mais selon le manuel, «le suivi est particulièrement adapté aux grandes manifestations non-violentes où une action plus décisive n'est pas possible en raison de la taille de la foule ou lorsque la force de la situation augmenterait. Cette option est également appropriée en tant que mesure temporaire en attendant l'arrivée de forces de contrôle supplémentaires»⁴¹³. Durant cette phase, le commandement peut prendre contact avec les leaders pour connaître leurs intentions. La deuxième technique est la dispersion ce qui consiste à fragmenter une foule. Le manuel américain considère que c'est applicable dans des environnements urbains denses face à des petites foules. Mais il y a un risque de dispersion des éléments perturbateurs et non d'une diminution de la violence. Cela oblige le commandement à contrôler les passages et à prévoir vers où la foule va se disperser pour protéger les éventuelles cibles comme des bâtiments publics. Il faut aussi suivre les éléments qui restent actifs après la dispersion.

La troisième technique est le « containment » qui limite les déplacements des personnes dans une zone déterminée pour empêcher que la violence se développe. Le manuel américain recommande cette technique sur les campus occupés par les étudiants pour que le mouvement ne puisse pas s'élargir. Cela sert aussi à interdire

⁴¹³ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 33.

aux éléments venant de l'extérieur des rentrées sur les campus. Les techniques employées sont des barrières, des patrouilles en bordure de zone. Mais le « containment » peut provoquer un mouvement de panique pour les personnes qui se sentent enfermées. Dans tous les cas, l'armée américaine recommande de prendre des précautions pour éviter le syndrome "fight-or-flight" des personnes qui sont prises au piège et qui préfèrent se battre. Dans cette technique, les véhicules blindés servent aux forces à se mettre à l'abri des objets lancés par la foule⁴¹⁴.

La quatrième technique est le blocage qui consiste à stopper la progression de la foule vers les cibles comme les bâtiments publics. Les moyens sont des barrières ou des lignes de défense avec des véhicules, des fils barbelés ou des barils remplis d'eau pour canaliser les foules. Ces 4 techniques encadrent l'intervention de l'armée.

Concernant les moyens pour atteindre les objectifs du contrôle de la foule, le manuel américain recommande 5 moyens. Le premier moyen est la proclamation. Ce n'est pas comme une sommation en France qui se fait par des tirs en l'air. La proclamation est une annonce du commandement qui informe la foule qu'une situation demande des moyens militaires extraordinaires. Cette proclamation prépare le public à accepter la présence des forces armées. L'impact de la proclamation est psychologique et répand l'idée que la situation est grave. Sur le droit, la proclamation comporte une limite de temps. Mais s'il n'y a pas de limite de temps pour laisser le commandement apprécier l'évolution des problèmes, la mission doit être très spécifique (défense d'une zone donnée par exemple)⁴¹⁵.

Le deuxième moyen est la démonstration de force (show of force). Ce moyen est visuel. La foule doit voir que les forces armées sont présentes avec leur matériel même s'il n'y a aucune utilisation de ce matériel⁴¹⁶.

Le troisième moyen est l'envoi des formations de contrôle de foule (Crowd Control Formations) sont des unités équipées pour le contact avec les foules et peuvent disperser, contenir ou stopper les foules. Elles sont efficaces dans les zones urbaines. Ces unités peuvent diviser les foules en petits groupes plus faciles à contrôler et

⁴¹⁴ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 34.

⁴¹⁵ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 37.

⁴¹⁶ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 37.

peuvent aussi isoler les meneurs ou conduire les manifestants vers une zone déterminée par avance. S'il n'y a pas d'usage de la force, mais seulement des déplacements, l'effet psychologique est très fort⁴¹⁷.

Le quatrième moyen est l'utilisation de l'eau sous haute pression pour faire bouger des petits groupes compacts défendant des barricades ou bloquant des routes. L'utilisation de l'eau nécessite des moyens de défense comme des boucliers parce qu'il y aura forcément des ripostes de la foule. Selon le manuel américain, l'eau peut être utilisée à tir tendu en prenant avantage de la pression, mais aussi à tir en hauteur comme de la pluie ce qui est efficace pendant l'hiver parce que les foules prennent froid. Mais il faut prendre des précautions en ne visant pas les passants comme les femmes et les enfants et des voies pour que la foule s'échappe doivent être prévus. L'eau à tir tendu ne doit être utilisée que si c'est absolument nécessaire⁴¹⁸. Il est important de noter que les moyens de lancer de l'eau ne doivent pas être ceux des pompiers. « Les services d'incendie sont normalement associés aux pratiques de sauvetage plutôt qu'au maintien de la loi et de l'ordre. Afin de maintenir cette image, l'équipement du service d'incendie ne sera pas utilisé pour le contrôle des émeutes et la dispersion des foules »⁴¹⁹.

Cinquièmement, ce que l'on appelle « Crowd Control Agents » sont des moyens chimiques pour disperser les foules. Le manuel des États-Unis dit que ces moyens « sont extrêmement utiles dans les opérations de contrôle des troubles civils, car ils offrent une méthode humaine et efficace pour réduire la résistance et réduire les exigences pour l'application de mesures de force plus sévères »⁴²⁰. La capacité de ces gaz c'est de pouvoir disperser rapidement beaucoup de monde en même temps. Mais selon la motivation et l'état de santé et de jeunesse de la foule, les agents chimiques ne sont pas suffisants parce qu'après la disparition du nuage de gaz, ils

⁴¹⁷ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 38.

⁴¹⁸ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 38.

⁴¹⁹ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 38.

⁴²⁰ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 108 : « This agent (CS) is the current standard crowd control agent. Its application produces an extreme burning sensation of the eyes, an abundant flow of tears, an involuntary closing of the eyes, a stinging sensation on moist areas of the body, and other discomforting physiological symptoms. It may cause nausea and mild vomiting if received in heavy concentrations (such as within a closed room), but no permanent injury will result from the use of CS ».

reviennent sur place. Il faut alors employer d'autres moyens comme les arrestations. Une fois ces objectifs et ces moyens déterminés par le manuel, il reste le problème de l'utilisation de l'armée pour le contrôle de la foule.

Le problème de légitimité est dans les exemples de situation où l'armée américaine pourrait intervenir sur le sol américain contre des Américains. Il est mentionné dans un rapport officiel de l'institut d'études stratégiques dépendant du Département de la Défense, un chapitre intitulé : « Violent, Strategic Dislocation Inside the United States »⁴²¹. C'est clairement une option d'avoir au niveau fédéral à maintenir l'ordre dans le cas d'un débordement des autorités locales et étatiques. La base juridique de cette intervention, c'est que la défense a juré de défendre la constitution contre les ennemis extérieurs et intérieurs. Les conséquences sont importantes puisque les « disruptive domestic shocks » sont l'utilisation d'armes de destructions massives, une crise économique imprévisible, la perte de fonctionnalité des autorités politique et légale, une insurrection ou une résistance intérieure, une épidémie ou un désastre naturel ou humain. C'est certainement le rôle de l'armée d'assurer en dernier recours la stabilité de l'État quand il est menacé de l'extérieur mais quand il est menacé de l'intérieur en particulier à cause d'une crise économique ou politique il y a un problème de légitimité. Le rapport considère les actions politiques, économiques et sociales et la violence politique comme des guerres hybrides⁴²². Le rapport prend pour hypothèse une alliance entre la Chine et la Russie pour mettre les intérêts américains en difficulté. Mais cette action internationale peut être soutenue de l'intérieur. Cela concerne tous les États qui peuvent connaître des menaces venant du dehors et du dedans en même temps. Cela se produit parce qu'une partie de l'opinion publique a été convertie par des agitateurs. « Au niveau national et sous-national, des opposants déterminés pourraient synchroniser les efforts non militaires, en une action sociale concertée et une violence politique précise visant à annuler les avantages militaires américains traditionnels, à limiter la liberté d'action américaine et à influencer négativement les choix stratégiques ou politiques résultats à l'intérieur de partenaires américains clés mais vulnérables »⁴²³. Ces actions intérieures non militaires mais économiques, sociales et politiques réduisent l'effet des capacités militaires des États-Unis. Mais face

⁴²¹ FREIER Nathan, Known Unknowns: Unconventional "Strategic Shocks" in Defense Strategy Development, USA, Strategic Studies Institute, november 2008, page 31.

⁴²² Ibid. page 33 : Politics, Economics, Social Action, and Political Violence as Hybrid War.

⁴²³ Ibid. page 34.

à des mouvements internes de masse, l'auteur du rapport constate que la force militaire ne pourrait avoir qu'un petit effet pour retourner la situation politique et économique. Mais surtout elle serait largement vue comme illégitime pour agir dans des domaines non militaires. Mais il existe un plan appelé REX 84 (Readiness Exercice 1984) qui prévoit la détention de milliers d'Américains dissidents ou potentiellement dangereux pour l'État par l'armée sous la loi martiale⁴²⁴.

Le cas des États-Unis montre bien que la question de l'intervention de l'armée à l'intérieur du pays pose des problèmes qui dépendent du niveau de libertés civiles. Dans les pays où il n'y a aucune liberté civile, l'intervention de l'armée pour maintenir l'ordre est presque une habitude. Mais dans les pays où les autorités de l'État dépendent des électeurs, le mécontentement massif des citoyens pose un problème de stabilité de l'État. Mais il faut aussi comprendre que ce même problème de mécontentement se poserait à l'intérieur des forces armées. Lors du récent coup d'État au Burkina Faso en septembre 2015, les forces armées n'ont pas suivi les forces de protection de la présidence ce qui a conduit le général putschiste à ne pas continuer le coup d'État. Ce problème est presque insoluble.

b) L'intervention des militaires pour le maintien de l'ordre à l'extérieur

Il est intéressant d'étudier la doctrine américaine parce que ce sont les forces armées qui ont une grande expérience des interventions extérieures et qui ont un code très détaillé. Dans le manuel sur les troubles à l'ordre public de 2014 (qui a remplacé le précédent de 2005), il est indiqué que l'armée américaine doit répondre aux désordres civils quand il n'y a pas de gouvernement légitime ou de capacités de maintien de l'ordre⁴²⁵. Cela veut dire que l'armée ne se substitue pas aux forces de l'ordre quand elles existent. Cela veut dire aussi que s'il n'y a pas de gouvernement légitime, la légitimité du maintien de l'ordre dépend de l'application des principes du manuel. Il y a une légitimité d'urgence. Les précautions juridiques sont les mandats des Nations-Unies ou l'absence de mandat des Nations-Unies, les accords de délimitation, le droit international, le droit du pays d'accueil, les autorités civiles si elles existent et les règles

⁴²⁴ ROLAND L. Allen, Rex 84 : FEMA's Blueprint for Martial Law in America, Global Research, July 15, 2014. The Rex 84 Program was originally established on the reasoning that if a "mass exodus" of illegal aliens crossed the Mexican/US border, they would be quickly rounded up and detained in detention centers by Federal Emergency Management Agency (FEMA) Lien internet : <http://www.globalresearch.ca/rex-84-fema-s-blueprint-for-martial-law-in-america/3010>

⁴²⁵ USA Army Techniques Publication No. 3-39.33 Headquarters, Department of the Army, Washington April 2014, *Civil Disturbances*, page 22.

d'engagement de l'armée⁴²⁶. Les règles d'utilisation de la force sont applicables quand l'armée sert à l'extérieur dans le cadre d'une mission multinationale des Nations-Unies (il est question ici de troubles civils). Le droit d'utiliser la force est restreint. Le manuel de l'armée américaine dit que la force excessive pendant les troubles civils « peut compromettre les efforts diplomatiques pour parvenir à une solution pacifique. C'est le rôle des commandants d'unités de prévenir les troupes que les règles d'engagement ont des implications stratégiques et politiques⁴²⁷.

Ce qui est très intéressant dans le manuel de 2014 c'est que les techniques sont faites pour répondre à toutes les situations des plus pacifiques aux plus graves. Mais il est précisé que les actions sont différentes à l'intérieur des États-Unis et à l'extérieur. Il faut comprendre que l'armée peut prendre des mesures beaucoup plus sévères dans les interventions extérieures parce que la foule peut être infectée par des terroristes ou des ennemis. La méfiance envers une population étrangère très excitée conduit les forces armées à être prêtes à répondre très vite à une escalade de la violence comme c'était le cas en 1992 dans les Balkans⁴²⁸. Dans les missions d'interposition ou de maintien de la paix, l'utilisation des armes de guerre n'est pas une solution contre des civils. Dans ce cas, les militaires doivent porter leurs armes de guerre parce qu'il y a une menace grave potentielle, mais doivent aussi avoir des armes ou des munitions non létales pour disperser la foule, séparer des groupes violents entre eux en causant le minimum de pertes. « Les munitions non létales fournissent à un commandant une plus grande variété d'options d'intervention, mais ces munitions ne remplacent pas les capacités létales. Les commandants doivent toujours être capables de répondre à une attaque létale avec une réponse létale⁴²⁹. Les armes de maintien de l'ordre sont additionnelles. Le maintien de l'ordre est incorporé dans des opérations générales de conflit. C'est dans ce cas que le maintien de l'ordre par l'armée est légitime.

⁴²⁶ USA Army Techniques Publication No. 3-39.33 Headquarters, Department of the Army, Washington April 2014, *Civil Disturbances*, page 22.

⁴²⁷ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 18.

⁴²⁸ USA Army Techniques Publication No. 3-39.33 Headquarters, Department of the Army, Washington April 2014, *Civil Disturbances*, pages 29 et 35.

⁴²⁹ USA Army Techniques Publication No. 3-39.33 Headquarters, Department of the Army, Washington April 2014, *Civil Disturbances*, page 32.

Dans les missions de maintien de la paix, les militaires sont amenés à séparer des groupes ethniques hostiles qui se combattent⁴³⁰. Dans ce cas, l'hostilité de la foule n'est pas dirigée contre les autorités parce qu'il n'y a plus d'autorités. La violence est dirigée contre une autre partie de la population comme au Rwanda en 1994 où les Hutus et les Tutsis se sont massacrés. Comme les forces de l'ordre étrangères sont exposées dans ce cas à plusieurs sources d'hostilité et pas seulement à une seule, les problèmes s'aggravent.

Un message du 4 octobre 1990 du Président Juvénal Habyarimana demandait l'intervention de l'armée française au Rwanda. À la suite, le Président Mitterrand a décidé « d'envoyer au plus vite deux compagnies à Kigali, avec la mission de protéger les Européens, les installations françaises et de contrôler l'aérodrome afin d'assurer l'évacuation des Français et étrangers qui le demandaient. Ces troupes ne devaient en aucun cas se mêler des questions de maintien de l'ordre qui étaient du ressort du Gouvernement rwandais »⁴³¹. Il était très clair que le maintien de l'ordre ne faisait pas partie de la mission. Techniquement comme le maintien de l'ordre ne faisait pas partie de la mission, les patrouilles de nuit en ville et entre l'aéroport et le centre de Kigali ainsi que le contrôle des avions relevaient de l'État rwandais.

Le 15 mars 1991, le Président Juvénal Habyarimana a été informé de mettre un détachement d'assistance militaire et d'instruction (DAMI) à la disposition de l'armée rwandaise ce qui revient à le mettre aux ordres du président rwandais : « cet élément d'une trentaine d'hommes se consacrera à l'instruction des unités de l'armée rwandaise... à l'exclusion de toute participation à des opérations militaires ou de maintien de l'ordre »⁴³². Il semblerait que le président du Rwanda avait donné des assurances « l'ouverture politique du régime ». Mais il n'y a rien eu. Mais avec le durcissement de la situation et le mandat de l'ONU en 1994 (MINUAR), il y a bien eu selon le rapport parlementaire des missions de maintien de l'ordre : « Le Lieutenant-Colonel Jacques Hogard a ajouté, devant la Mission, que le groupement avait été amené aussi à faire du maintien de l'ordre, et qu'il avait utilisé dans ce but le procédé

⁴³⁰ USA Army Techniques Publication No. 3-39.33 Headquarters, Department of the Army, Washington April 2014, *Civil Disturbances*, page 35.

⁴³¹ Assemblée Nationale, Rapport d'information par la mission d'information de la commission de la défense nationale et des forces armées et de la commission des affaires étrangères, *sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994*, (Rapporteurs MM. Pierre BRANA et Bernard CAZENEUVE), 15 décembre 1998, n° 1271.

⁴³² Ibid.

militaire du contrôle de zone, qui consiste à répartir des détachements sur le terrain et à leur donner des axes et des villages à contrôler ainsi que des patrouilles à effectuer de jour et souvent de nuit. Il avait dû aussi prendre en compte un certain nombre de points sensibles de façon à permettre un minimum d'activités civiles sur l'emprise qui lui était confiée »⁴³³. Mais si les ressortissants français ont bien été évacués, les massacres se sont passés presque sous les yeux des soldats français ce qui a fait un problème politique.

Le problème juridique vient du fait qu'il existe deux droits applicables en même temps. Puisqu'il y a un conflit armé, ce qui justifie l'intervention sous mandat international, le droit de la guerre est applicable aux combattants. Mais les civils qui manifestent même dans des émeutes ne font pas la guerre et cela relève des droits de l'homme qui prévoient les libertés civiques. Le maintien de l'ordre n'est pas une opération de guerre même quand l'émeute se situe dans un contexte de conflit armé. Par exemple, dans une situation de conflit armé comme en Centrafrique où des opposants luttent avec des armes et contrôlent certaines parties du territoire, une émeute violente sur un marché à Bangui n'est pas une hostilité militaire. Le maintien de l'ordre sur le marché doit respecter le droit des personnes et l'utilisation d'armes létales ne peut se faire que si la vie des militaires ou des personnes sont immédiatement menacées. « L'essence des principes qui régissent le recours à la force en matière de respect des droits de l'homme est que la force létale ne peut être utilisée qu'en dernier recours pour protéger la vie lorsque les autres moyens disponibles restent inefficaces ou sans promesse d'atteindre le résultat escompté »⁴³⁴. Le problème est toujours le même. Le passage d'une situation à l'autre peut être rapide et le traitement opérationnel et juridique n'est pas le même. Premièrement, le principe de nécessité n'a pas la même portée. En droit de la guerre, la nécessité de l'usage de la force est présumée. En droit du maintien de l'ordre, la nécessité est absolue⁴³⁵. L'usage de la force est le dernier recours. Deuxièmement, le principe de proportionnalité. L'article 51-5-b) du protocole I de Genève interdit les attaques sans discrimination qui sont « les attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population

⁴³³ Ibid. La participation au maintien de l'ordre est confirmée par l'OUA. Organisation de l'unité africaine (OUA), *Rapport sur le génocide au Rwanda*, mai 2000, page 88.

⁴³⁴ Comité international de la Croix-Rouge, *The Use Of Force in Armed Conflicts - Interplay Between the Conduct of Hostilities and Law Enforcement Paradigms*, novembre 2013, page 6.

⁴³⁵ Comité international de la Croix-Rouge, *The Use Of Force in Armed Conflicts - Interplay Between the Conduct of Hostilities and Law Enforcement Paradigms*, novembre 2013, page 8.

civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu »⁴³⁶. Cela veut dire que les cibles de l'attaque ne sont pas protégées par le principe de proportionnalité. Les forces armées ont le devoir d'éliminer les objectifs. Pour le maintien de l'ordre le principe de proportionnalité met en équilibre le comportement menaçant d'une personne et les moyens employés pour stopper cette menace : « Si l'individu ne présente pas de menace imminente de mort ou de blessure grave, le recours à la force létale (ou potentiellement létale) ne sera pas considéré comme proportionné (même si l'exigence de nécessité doit être remplie) »⁴³⁷. Le maintien de l'ordre et l'action militaire ne répondent pas aux mêmes mesures.

L'intervention de militaires étrangers sur un territoire pour maintenir de l'ordre pose un problème plus compliqué quand il y a occupation⁴³⁸. En effet, dans ce cas l'armée d'occupation a des intentions hostiles selon l'article 42 du règlement de La Haye de 1907 sur la guerre sur terre toujours applicable parce que c'est devenu du droit international coutumier après la Seconde Guerre mondiale : un territoire est considéré comme occupé quand il est placé sous l'autorité d'une armée ennemie. Cela couvre le cas où il y a une présence militaire étrangère qui n'est pas déployée à la demande du gouvernement légal d'un pays. La Cour Internationale de Justice (CIJ) qui est une institution principale de Nations-Unies a décidé dans une affaire concernant le Congo que le déploiement de troupes ougandaises sur l'aéroport de Kisangani au Congo ne constituait pas une occupation parce que le critère est d'assurer l'autorité effective à la place du gouvernement légal. Dans ce cas du Congo, le déploiement à un endroit précis et pas partout ne permet pas à l'armée ougandaise de remplacer l'autorité du Congo⁴³⁹. Il n'y a donc pas d'occupation. Ce qui veut dire qu'il n'y a pas de maintien de l'ordre quand les forces armées n'exercent pas effectivement un contrôle durable mais seulement transitoire et évoluant rapidement⁴⁴⁰. Les forces armées doivent alors

⁴³⁶ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977.

⁴³⁷ Ibid.

⁴³⁸ WATKIN Kenneth, *Use of force during occupation : law enforcement and conduct of hostilities*, International Review of the Red Cross, volume 94 n° 885, Spring 2012, pages 267 à 315.

⁴³⁹ Cour Internationale de Justice, Affaire relative à certaines activités militaires sur le territoire du Congo (république Démocratique du Congo contre Ouganda), 19 décembre 2005, paragraphe 177.

⁴⁴⁰ WATKIN Kenneth, *Use of force during occupation : law enforcement and conduct of hostilities*, International Review of the Red Cross, volume 94 n° 885, Spring 2012, page 273.

appliquer le droit international humanitaire conventionnel ou coutumier envers les populations civiles. Le droit international comporte peu de règles sur la police en temps de guerre. Dans l'exemple de l'Iraq, les soldats américains sont arrivés à Bagdad le 9 avril 2003. Les forces de police d'Iraq et les autorités avaient disparu. Saddam Hussein avait relâché 38 000 détenus avant la défaite ce qui avait augmenté la criminalité. Ce sont les forces de la coalition qui ont maintenu l'ordre. Mais la situation était plus proche de la guerre avec des explosions et beaucoup de pertes parmi les soldats. Il faut comprendre qu'à l'arrivée des Américains il y avait des manifestations de joie. Le régime de Saddam Hussein était terminé et les gens ont fait tomber les statues. Les soldats étrangers étaient des libérateurs, pas des occupants. La légitimité des forces armées étrangères venait de la satisfaction de la population. Mais les choses ont changé très vite et il y a eu une insurrection contre les forces qui sont devenues des forces d'occupation. La légitimité s'est retirée et dans ces conditions, les opérations de contrôle des villes étaient des opérations militaires. Cela posait la question de l'intensité des désordres. «le rôle de l'application de la loi doit également être évalué en fonction des limites pratiques qui découlent de l'emploi des forces de police dans des situations de grande menace»⁴⁴¹. Mais les forces de la coalition internationale ne pouvaient laisser le désordre s'installer en attendant le retour de la police irakienne. En pratique, la police étant partie, ce sont des militaires irakiens qui ont assuré les fonctions de police ce qui pose le problème de l'équipement non létal pour le contrôle des foules et un entraînement particulier pour répondre avec le bon niveau de force nécessaire. Tout se complique avec le mandat des Nations-Unies. Les règles d'utilisation de la force sont applicables quand l'armée sert à l'extérieur dans le cadre d'une mission multinationale des Nations-Unies (il est question ici de troubles civils). Le droit d'utiliser la force est restreint. Le manuel de l'armée américaine dit que la force excessive pendant les troubles civils « peut compromettre les efforts diplomatiques pour parvenir à une solution pacifique. C'est le rôle des commandants d'unités de prévenir les troupes que les règles d'engagement ont des implications stratégiques et politiques⁴⁴².

⁴⁴¹ Ibid. page 283.

⁴⁴² United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 18.

B/ La dénaturation du maintien de l'ordre

Il est important de noter que le Conseil de sécurité des Nations Unies n'a pas de compétence directe dans les affaires intérieures des États sauf quand les situations menacent la paix et la sécurité internationale (article 39 de la Charte des Nations Unies). Cela était le cas en Libye en 2011 où la révolution contre le régime du colonel Khadafi est devenue une affaire internationale. Le Conseil a demandé l'arrêt immédiat des violences et des mesures pour répondre aux demandes légitimes de la population⁴⁴³. Le 11 mars 2011, une résolution n° 1973 demandait de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les civils⁴⁴⁴. Mais les actions internationales menées par l'OTAN qui ont conduit à la mort du Colonel Khadafi n'ont pas amené la paix dans le pays. Au contraire cela a mis un grand désordre dans toute la région. Le maintien de l'ordre à cette échelle a sans doute aggravé le mal⁴⁴⁵. Pour cette raison, le Conseil de sécurité sera prudent à l'avenir et les membres permanents du Conseil mettront le veto pour empêcher que des forces renversent le régime politique est déstabilise des régions entières. On le voit bien dans l'affaire de la Syrie. On le voit aussi dans le Sud-Soudan : « Se disant profondément alarmé et préoccupé par le conflit entre le Gouvernement de la République du Soudan du Sud et les forces de l'opposition, qui dure depuis décembre 2013 et résulte de différends politiques internes entre les dirigeants politiques et militaires du pays »⁴⁴⁶. C'est la preuve que l'opposition peut être en conflit ouvert avec le pouvoir. Il y a deux cas particuliers dans la situation récente. Le cas de l'Ukraine où les émeutes ont conduit à mettre en cause l'intégrité territoriale de l'État (a) et en Israël où elles mettent en cause l'existence de l'État (b).

a) La mise en cause de l'intégrité territoriale de l'État : le cas de l'Ukraine

Le maintien de l'ordre change complètement d'orientation quand les troubles conduisent à mettre en cause l'intégrité territoriale d'un État. Depuis 2011, pour la période qui nous intéresse, cette situation se retrouve dans beaucoup de cas. Les autorités de Libye ne contrôlent plus le territoire, en Syrie non plus, le Mali est coupé en deux. Au Nigeria, les forces terroristes se déplacent librement. Le gouvernement du Yémen ne contrôle plus le pays. Mais c'est en Ukraine que ce phénomène est le

⁴⁴³ Nations-Unies, Conseil de sécurité, résolution n° 1970 du 26 février 2011.

⁴⁴⁴ La résolution 2238 du 10 septembre 2015 redit qu'il faut arrêter les violences contre les civils pour ne pas interdire le processus de réconciliation nationale.

⁴⁴⁵ JACQUES Isabelle, *Conference report Peaceful protest: a cornerstone of democracy : How to address the challenges?* 26 - 28 janvier 2012, Wilton Park, Working paper 1154, page 4.

⁴⁴⁶ Conseil de Sécurité des Nations Unies, résolution 2206, 3 mars 2015, préambule.

plus visible parce que ce pays a perdu une partie de son territoire. L'annexion par la Russie de la Crimée est le résultat direct des manifestations et des émeutes de la place Maidan à Kiev. Cette situation doit faire réfléchir au maintien de l'ordre et à ses conséquences. Selon un membre de la Chambre des représentants aux États-Unis, la Russie « a illégalement occupé la Crimée, la première annexion en Europe depuis la fin de la seconde guerre mondiale »⁴⁴⁷. Mais il y a des différences. Le rattachement de l'Autriche à l'Allemagne et l'annexion de la Pologne ont donné la Deuxième Guerre mondiale. L'annexion de la Crimée n'a rien donné. Il faut étudier les trois étapes de la crise en Ukraine sous l'angle du maintien de l'ordre.

La première étape, c'est que les manifestations ont dégénéré en émeutes puis les autorités ont perdu le contrôle. Il n'y a pas de conflit armé à l'origine. Il y a une question politique. Le problème avait commencé en 2004 avec la révolution orange. Les élections du 21 novembre 2004 avaient conduit à des manifestations déjà sur la place Maidan (qui veut dire place). Les élections avaient été annulées et le 26 décembre 2004, Viktor Iouchtchenko a été élu contre Viktor Ianoukovytch par 52 % des voix contre 44 %. Comme Viktor Ianoukovytch était soutenu par la Russie, l'élection de Viktor Iouchtchenko a poussé au rapprochement avec l'Ouest. Les élections du 7 février 2010 ont ramené Viktor Ianoukovytch au pouvoir. La politique s'est réorientée vers la Russie jusqu'à sa destitution le 22 février 2014. Il y a donc une habitude des troubles politiques graves dans ce pays. Mais ce qui a été remarquable en 2014, c'est que les manifestants protestaient contre la suspension d'un accord avec l'Union européenne (Euromaidan events). Les manifestations ont commencé le 21 novembre 2013. De novembre à février 2014, il y a eu des manifestations avec beaucoup de morts : 75 morts par balle le 20 février 2014. Cela veut dire que sur le plan du maintien de l'ordre, la police antiémeute était au service du pouvoir. Il faut noter qu'en 2007, après la révolution orange quand l'Ukraine était pro-européenne, il y a eu un accord entre la France et l'Ukraine pour l'envoi d'un coopérant en matière de maintien de l'ordre⁴⁴⁸. Il y a peut-être eu beaucoup d'autres coopérations avec les pays occidentaux. Mais les forces ukrainiennes au service du président Viktor Ianoukovytch

⁴⁴⁷ USA, House Of Representatives, *Russia's Destabilization Of Ukraine*, Hearing Before the Committee on Foreign Affairs, 8 mai 2014, page 5.

⁴⁴⁸ Décret n° 2007-1383 du 22 septembre 2007 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Ukraine relatif à la mise en place d'un coopérant en matière de formation des unités de maintien de l'ordre, signé à Kiev le 16 mai 2007. Lien internet : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000280531>

étaient formées selon le modèle russe de réponse forte aux manifestations comme le remarque le ministère des Affaires intérieures en 2014. « Au cours des années d'indépendance, le MIA a échoué à remplacer son modèle d'exploitation militarisé hérité de l'URSS. Cette situation a particulièrement affecté les tactiques de maintien de l'ordre public axées principalement sur la réponse sévère aux émeutes de masse. Par conséquent, le processus de formation du personnel utilise des comportements prioritaires plus adaptés à l'armée plutôt qu'à la politique. Cela a été le plus manifeste lors des événements Euromaïdan: les actions forcées de troupes spéciales de la police et des troupes internes ont causé des lésions corporelles à des centaines de participants à un rassemblement pacifique et à des journalistes »⁴⁴⁹. Cela veut dire qu'il y avait une technique de la police destinée à réprimer les manifestations et pas seulement les troubles à l'ordre public. En fait, c'est la manifestation elle-même qui était réprimée en utilisant des armées létales. À partir de mars 2014, les manifestations à Donetsk étaient contre le gouvernement intérimaire qui avait chassé Viktor Ianoukovytch de la présidence à Kiev. Le gouvernement de Donetsk était donc pour les Russes. Comme la région de Donetsk était loyale à Viktor Ianoukovytch, la ministère des Affaires intérieures a mis les policiers venant de Donetsk en première ligne pour réprimer les anti-Russes. « Dans la planification de ses activités, la MIA est restée sous le contrôle des forces politiques, comme en témoignent les politiques de ressources humaines de la fin, lorsque seules les personnes originaires de l'oblast de Donetsk ont été nommées à la première place dans tous les oblasts (les régions en Ukraine) »⁴⁵⁰. En résumé, les forces de l'ordre étaient aux ordres du parti au pouvoir. Cette situation devrait changer dans la nouvelle politique de l'Ukraine. « Toutes les décisions de la police doivent être motivées par la loi et soutenues par un tribunal, plutôt que dictées par le gouvernement et les désirs des partis politiques »⁴⁵¹. Dans les faits, il y a eu au début une manifestation pacifique. La grande majorité de ceux qui ont participé au Maidan étaient des manifestants pacifiques. Il y avait des mères, des grands-mères et des anciens combattants⁴⁵². Puis il y a eu la confusion avec des

⁴⁴⁹ Ukraine. Ministère des affaires intérieures, *Development Strategy for Police Reform*, novembre 2014. Lien internet : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/en/publish/article/1240270>

⁴⁵⁰ Ukraine. Ministère des affaires intérieures, *Development Strategy for Police Reform*, novembre 2014. Lien internet : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/en/publish/article/1240270>

⁴⁵¹ Ukraine. Ministère des affaires intérieures, *Development Strategy for Police Reform*, novembre 2014. Lien internet : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/en/publish/article/1240270>

⁴⁵² USA, House Of Representatives, (Ms Nuland) *Russia's Destabilization Of Ukraine*, Hearing Before the Committee on Foreign Affairs, 8 mai 2014, page 37.

violences qui se répondaient. « Il ne fait aucun doute que les protestations devenant de plus en plus virulentes et que la réaction de la police de Ianoukovitch est devenue de plus en plus brutale, les tensions et le potentiel d'utilisation des armes se sont multipliés des deux côtés »⁴⁵³. La violence a contribué à aggraver la situation jusqu'à ce qu'elle devienne incontrôlable par les forces de l'ordre qui s'étaient militarisées. Les manifestants étaient devenus des ennemis du régime politique :

La deuxième étape, ce sont les interventions étrangères dans l'internationalisation du conflit. La Russie déclare qu'elle n'est pas impliquée dans l'affaire de l'Ukraine. Mais l'implication de la Russie est assez visible pour les observateurs parce qu'il y a des armes lourdes et des actes de guerre d'agression. « Malgré les avertissements émis et malgré les sanctions imposées par les États-Unis et nos alliés, nous continuons à voir une agression contre l'Ukraine. C'est une crise avec une intensification de la violence. La présence d'armes lourdes et la chute d'hélicoptères ukrainiens trahissent l'affirmation du Kremlin selon laquelle elle n'est pas derrière les troubles »⁴⁵⁴. Pour les Américains, « le pouvoir russe a tenté d'inciter au séparatisme et de déstabiliser le pays. Il a massé ses troupes à la frontière ukrainienne, encouragé la discorde et le conflit, et mis les individus, les familles et les peuples les uns contre les autres »⁴⁵⁵.

De l'autre côté, les États-Unis ont soutenu les manifestations de la place Maidan à Kiev parce qu'il s'agissait de sortir le pays de la corruption. Cela est dit devant la Chambre des représentants en 2014. « Nous (les USA) soutenons également les médias indépendants et en particulier les médias numériques parce que c'est plus difficile à enlever. Nous soutenons les médias numériques en Russie et en Ukraine et cela a été très efficace pendant la période de Maidan pour obtenir des communications instantanées »⁴⁵⁶. Il y a un problème de légitimité parce que dans le maintien de l'ordre, les opposants qui causent des troubles n'ont normalement pas des alliés à l'extérieur. Les États-Unis avaient déjà soutenu la révolution orange en 2004. La situation en

⁴⁵³ USA, House Of Representatives, (Ms Nuland) *Russia's Destabilization Of Ukraine*, Hearing Before the Committee on Foreign Affairs, 8 mai 2014, page 37.

⁴⁵⁴ USA, House Of Representatives, *Russia's Destabilization Of Ukraine*, Hearing Before the Committee on Foreign Affairs, 8 mai 2014, page 1.

⁴⁵⁵ USA, House Of Representatives, *Russia's Destabilization Of Ukraine*, Hearing Before the Committee on Foreign Affairs, 8 mai 2014, page 5.

⁴⁵⁶ USA, House Of Representatives, *Russia's Destabilization Of Ukraine*, Hearing Before the Committee on Foreign Affairs, 8 mai 2014, page 53.

Ukraine était internationale depuis le début avec l'intervention des Russes et la résistance américaine.

La troisième étape est l'annexion de la Crimée. Elle dépasse les limites du sujet du maintien de l'ordre. Elle n'a pas été reconnue par les puissances occidentales qui voient l'annexion comme une situation de fait. Mais cette annexion est la suite directe et rapide des émeutes de Kiev. Les manifestations même pacifiques au départ peuvent s'aggraver et servir de révélateur à des divisions importantes entre une population. C'est ce qui s'est passé en Ukraine. La population russophone est divisée et a profité des manifestations pour se séparer. Cet exemple montre que le maintien de l'ordre joue un rôle dans le maintien de l'unité à condition de ne pas apparaître comme partisan.

b) La mise en cause de l'existence de l'État

L'opposition entre l'État et une communauté se produit dans de nombreux pays. Aux États-Unis ou au Royaume-Uni, l'opposition entre les communautés afro-américaines ou noires et l'État est habituel. Mais les communautés afro-américaines ou noires ne demandent pas la disparition des États-Unis ou la disparition du Royaume-Uni. Elles demandent de meilleures conditions de vie. Mais dans le cas d'Israël, le maintien de l'ordre oppose les forces de sécurité d'Israël à des opposants palestiniens qui contestent l'existence de l'État d'Israël. Ce n'est pas une question de relations entre les communautés et la police comme dans beaucoup de pays dans le monde (voir le problème de la partialité des forces de maintien de l'ordre). Le cas d'Israël est isolé : « unique security situation in Israel »⁴⁵⁷. À cause de la situation sécuritaire très difficile pour la majorité de la population et à cause du rejet d'Israël par les opposants.

Officiellement, Israël et l'Organisation de libération de la Palestine avaient signé des lettres de reconnaissance mutuelle en 1993 pour les accords d'Oslo entre Yasser Arafat et le Premier ministre Rabin qui a ensuite été assassiné en 1995 par des religieux juifs extrémistes. Cette reconnaissance n'est pas le problème. L'indépendance de la Palestine a été déclarée le 15 novembre 1988 et a fixé Jérusalem-Est comme capitale. Mais tout cela est une fiction. Jérusalem est entièrement contrôlée par les forces israéliennes et le territoire palestinien est

⁴⁵⁷ JONATHAN-ZAMIR Tal, WEISBURD David, *The effects of security threats on antecedents of police legitimacy findings from a quasi-experiment in Israel*, Journal of Research in Crime and Delinquency, Jérusalem, 2013, page 79.

régulièrement envahi par les forces israéliennes. Ce qui est important, c'est le maintien de l'ordre sur le territoire d'Israël quand les troubles viennent des Palestiniens qui sont contre l'existence d'Israël. La question n'est pas la légitimité des forces de l'ordre ou la légitimité des revendications des manifestants. Le problème de l'extension des missions de la police au maintien de l'ordre dans une situation de menaces terroristes pose des problèmes de légitimité. Il y a des études à ce sujet par des sociologues ou des criminologues⁴⁵⁸. L'idée est de comprendre la position de la police quand le maintien de l'ordre se fait majoritairement contre une partie de la population et qu'il y a un rejet de la légitimité par toute une partie de la jeunesse.

Il y a une opposition absolue de ces légitimités. Les forces de l'ordre maintiennent l'ordre contre des personnes qui veulent la destruction de l'autorité politique israélienne. À cause de cela, le maintien de l'ordre est dénaturé. C'est une forme civile de la lutte contre une force qui demande en fait la disparition d'un État, de ses forces de l'ordre, de son administration et même le départ du territoire. Le maintien de l'ordre change automatiquement de niveau. Premièrement, il est violent parce que l'enjeu est la survie d'un pays. En Israël, la police est compétente pour le maintien de l'ordre. « La police d'Israël est chargée de maintenir la loi et l'ordre; répondre aux troubles publics, aux manifestations et aux rassemblements illégaux »⁴⁵⁹. L'Association pour les droits civils en Israël a envoyé une lettre au procureur général d'Israël le 9 novembre 2014 parce que le ministre de la Sécurité intérieure a déclaré en public que les terroristes qui s'en prennent aux civils doivent être tués. Cette déclaration a été faite quand la police a tué l'auteur d'une attaque contre une voiture à Jérusalem en 2014. La déclaration complète disait que « les actions du policier, pour poursuivre et tuer rapidement le terroriste, sont à la fois correctes et professionnelles, et j'aimerais donc que l'événement soit résolu. Les terroristes qui font du mal aux civils doivent être tués »⁴⁶⁰. Pour l'Association, cette déclaration de la part du ministre est une incitation à utiliser la force létale en dehors du droit. Le droit international mais aussi le droit en Israël prévoit que l'utilisation de la force létale est un dernier recours quand il n'y a

⁴⁵⁸ JONATHAN-ZAMIR Tal - WEISBURD David – HASISI Badi, *How Has the Israel National Police Perceived Its Role in Counterterrorism and the Potential Outcomes ?* In *Policing Terrorism, Crime Control, and Police-Community Relations*, Jérusalem, 2014, pages 139 à 156.

⁴⁵⁹ BORING Nicolas, *Police Weapons in Selected Jurisdictions*, Washington, Law Library of Congress, Global Legal Research Center septembre 2014, 103 pages. Article Israël.

⁴⁶⁰ Association for Civil Rights in Israel, *Lethal Force Must be Used by Police Only as a Last Resort*, 9 novembre 2014, Lien internet : <http://www.acri.org.il/en/2014/11/09/lethal-force/>

aucun moyen de neutraliser une menace. Cela veut dire qu'il y a une obligation légale de prendre des mesures pour une utilisation raisonnable de la force avant d'en arriver à l'utilisation de moyens mortels. Et quand il y a utilisation de la force létale, il faut viser pour réduire le plus possible les blessures. Cette position vient de la Cour suprême d'Israël dans l'affaire 486/88 Ankonina vs Chief Military Prosecutor. L'affaire se passait à Gaza où un officier israélien avait tiré sur des voitures qui essayaient de sortir d'un encombrement causé par un barrage routier. Il y avait eu un tué. Mais comme il n'y avait aucune menace à essayer de sortir d'un encombrement, l'utilisation de la force létale n'était pas justifiée. Cette position est retenue partout dans le monde⁴⁶¹. La réglementation de l'utilisation des armes à feu par la police israélienne respecte parfaitement ces principes⁴⁶². C'est la pratique qui pose des problèmes. Sur cette base, la question est de savoir quels sont les intérêts qui sont menacés. Mais la vie humaine ne doit pas être mise en balance avec des intérêts sauf si ce sont des intérêts absolument essentiels pour la société. Il y a eu d'autres affaires de ce type en Israël où le maintien de l'ordre est confondu avec des opérations militaires contre les Palestiniens (HCJ 4668/01 Sarid vs Prime Minister, Judgment, 2001, "Bus 300 affair"). Le maintien de l'ordre n'est pas l'exécution de ceux qui troublent l'ordre public. Les forces de l'ordre ne peuvent pas recevoir un ordre ministériel d'exécuter ceux qui menacent l'ordre public puisque cela conduirait à donner à la police un droit d'apprécier l'intensité de la menace et de tirer avec des balles réelles. Mais le problème, c'est qu'en cas d'erreur d'appréciation de la menace, la mort est définitive et rien ne peut réparer cet acte. Malheureusement, cette déclaration a été comprise par la police comme un droit d'apprécier elle-même les menaces. L'Association pour les droits civils en Israël prétend que la mort de Kheir Hamdan le 7 novembre 2014 qui a été tué par balles quand il frappait à la fenêtre d'une voiture de police est l'application de cette instruction d'utiliser la force létale sans chercher d'autres solutions. L'Association demande au procureur de clarifier le droit applicable à ce sujet.

Le 20 octobre 2015, après la reprise des tensions à Jérusalem, 9 associations de défense des droits de l'homme ont signé une déclaration disant que la méthode qui consiste à répondre par l'utilisation de la force létale immédiatement en cas

⁴⁶¹ KREMNITZER Mordechai – MENASHE Doron - GHANAYIM Khalid, *The Use of Lethal Force by Police*, 2007, Criminal Law Quarterly, pages 67 à 97.

⁴⁶² Article 1, Israel Police, Order n° 06.02.14, *The Use of Firearms*, 9 mars 2007. Lien internet : https://www.police.gov.il/Doc/pkodotDoc/sug_2/060214_2.pdf

d'agression n'est pas conforme aux règles de maintien de l'ordre : « Moshe Edri, commandant de la police du district de Jérusalem, a déclaré: "Toute personne qui poignarde des Juifs ou fait du tort à un innocent risque d'être tuée". "Chaque terroriste doit savoir qu'il ne survivra pas à l'attaque»⁴⁶³.

Deuxièmement, dans ce cas le maintien de l'ordre n'est jamais légitime parce que les opposants restent dans la même position avant l'intervention des forces et après l'intervention des forces. La population juive d'Israël est défendue par les forces de l'ordre. Les Palestiniens pensent qu'ils sont victimes des violences des policiers. Ces déclarations politiques ne sont pas du maintien de l'ordre mais posent le problème de la légitimité de l'intervention de la police contre des Palestiniens qui défendent une cause politique. Ce conflit très long et sans solution politique provoque des tensions. Mais il s'agit de deux communautés différentes avec un problème de frontière entre le maintien de l'ordre et le conflit armé interne. Ce qui est certain c'est que les directives d'employer la fermeté contre les troubles à l'ordre public sont suivies par les forces de l'ordre qui obéissent. Le maintien de l'ordre a pour l'objectif de revenir au calme. Quand les émeutiers sont tués, il n'y a pas de retour au calme mais au contraire une augmentation des tensions à cause des vengeances.

Troisièmement, le droit applicable à ces opérations n'est pas fixé. En principe, l'action de la police sur son territoire dépend des droits de l'homme. Mais c'est dans le cas d'Israël qu'il se rapproche le plus du droit international humanitaire. Cela veut dire qu'il y a internationalisation du maintien de l'ordre par la police. Les opérations de maintien de l'ordre se situent dans une situation de conflit. Mais la pratique est différente. Dans un article ancien du Comité international de la Croix-Rouge, le problème juridique des troubles intérieurs est démontré : « Les troubles intérieurs se caractérisent par une profonde perturbation de l'ordre interne résultant d'actes de violence, qui ne revêtent toutefois pas les caractéristiques d'un conflit armé. Ce sont, par exemple, des émeutes par lesquelles des individus ou des groupes d'individus manifestent ouvertement leur opposition, leur mécontentement ou leurs revendications ou encore des actes isolés et sporadiques de violence »⁴⁶⁴. Dans ce cas, le droit humanitaire ne s'applique que

⁴⁶³ Association for Civil Rights in Israel, *Politicians call on police and soldiers to kill rather than arrest*, 22 octobre 2015. Lien internet : <http://www.acri.org.il/en/2015/10/20/politicians-call-to-kill/>

⁴⁶⁴ HARROFF-TAVEL Marion, *L'action du CICR face aux situations de violence interne*, Revue internationale de la Croix-Rouge, Genève, 1993. Lien internet : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzgzd.htm>

par analogie. Le problème, c'est que dans le cas d'Israël les troubles intérieurs durent depuis des années et s'aggravent. Le droit international n'entre pas dans les situations intérieures. Il s'applique si le gouvernement a la volonté de permettre la visite des prisonniers ou pour aider les personnes qui ont perdu leur maison. Mais en principe, c'est le droit interne d'Israël qui s'applique aux opérations de maintien de l'ordre. Les limites du droit sont atteintes.

La première partie de ce travail a montré que les opérations de maintien de l'ordre sont des réponses aux débordements des contestations. La vie politique, économique et sociale entraîne des mouvements plus ou moins importants et plus ou moins espacés dans le temps. Ces mouvements sont normaux dans la vie des sociétés organisées autour des revendications pour des droits ou des libertés. Quand ces mouvements empêchent le fonctionnement normal de la société, le devoir de l'État est d'employer les forces de sécurité pour ramener l'ordre. Les conditions d'utilisation des forces sont prévues par la constitution, la loi et aussi des standards internationaux. Le respect de ces règles est la condition de la légitimité des opérations de maintien de l'ordre. Mais dans la plupart des cas, les situations de violence peuvent entraîner des débordements spontanés et temporaires. Ces situations sont jugées par les tribunaux. Elles ne retirent pas la légitimité globale de l'intervention des forces de l'ordre. La situation change complètement quand les contestations de la population ou d'une partie de la population visent les opérations de maintien de l'ordre. Les forces de sécurité utilisent la violence pour intimider les manifestants, les opposants ou toutes les formes de protestation comme les réclamations des étudiants par exemple. Les contestations politiques se concentrent autour du comportement des forces de l'ordre. Le maintien de l'ordre n'est plus la solution. C'est devenu le problème.

Deuxième partie : La contestation des débordements des opérations de maintien de l'ordre

« L'acceptabilité sociale de la contrainte que sont susceptibles d'exercer les forces de police lors d'une opération de maintien de l'ordre repose sur sa légitimité »⁴⁶⁵. Dans les États de droit, il y a une tension entre le comportement des officiers de police dans la rue et le contrôle qui est exercé par les administrations sur leur activité⁴⁶⁶. Il y a toujours un écart entre l'environnement du maintien de l'ordre et les contraintes des règles de droit et des procédures. Les officiers de police doivent respecter les règles, la hiérarchie et l'organisation de la police. Mais dans le contexte des interventions, il y a des « comportements intuitifs » et des « exigences situationnelles » qui impliquent des choix discrétionnaires⁴⁶⁷. La technologie et donc l'équipement des forces de police aident à mettre en conformité les règles d'intervention et les comportements. Quand il y a moins de technologies, dans les pays en développement, le contrôle est faible. Les forces de police peuvent perdre de vue les règles.

Dans le rapport de la Rand Corporation qui est un ThinkTank américain, il y a une réflexion sur les tendances qui ont un impact sur le respect de la loi et le maintien de l'ordre. L'étude porte sur les États-Unis seulement mais il y a des éléments qui touchent tous les pays comme le risque d'une crise de confiance générale et de méfiance contre les gouvernements⁴⁶⁸. Cette étude s'appuie sur les mauvais sondages de popularité des gouvernants (un sondage Gallup de 2014 donne seulement 22 % d'Américains satisfaits du Gouvernement- un sondage en France donne 24 % de satisfaits du mandat du Président Hollande). S'il n'y a pas de confiance dans les gouvernements, il n'y aura plus de confiance dans la police et la légitimité du

⁴⁶⁵ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens*, (dit rapport Popelin), Paris, 21 mai 2015, page 56.

⁴⁶⁶ ENGEL Robin Shepard – WORDEN Robert, *Police officers' attitudes, behavior, and supervisory influences: An analysis of problem solving*, University of Cincinnati, 2017.

⁴⁶⁷ ENGEL Robin Shepard – WORDEN Robert, *Police officers' attitudes, behavior, and supervisory influences: An analysis of problem solving*, University of Cincinnati, 2017.

⁴⁶⁸ SILBERGILT Richard – CHOW Brian - HOLLYWOOD John- WOODS Dulani – ZAYDMAN Mikhail – JACKSON Brian, *Visions of Law Enforcement Technology in the Period 2024-2034*, Rand Corporation, Report of the Law Enforcement Futuring Workshop, Santa monica, 2015, page 1.

maintien de l'ordre disparaîtra. La Rand corporation se demande si cela peut conduire à un soulèvement général de la population.

Il y a donc un problème de comportement des forces de sécurité pendant le maintien de l'ordre qui peut être général ou ponctuel. Mais il y a aussi le manque de confiance de la population dans les forces de sécurité qui est un problème plus profond. Dans le premier cas, il y a un problème de commandement mais dans le 2^o cas, il y a un toujours un problème politique. Les deux problèmes peuvent s'ajouter.

En droit, la légitimité vise deux points : « Lorsque l'usage légitime de la force ou des armes à feu est inévitable, les responsables de l'application des lois : a) en useront avec modération et leur action sera proportionnelle à la gravité de l'infraction et à l'objectif légitime à atteindre »⁴⁶⁹. Il y a donc la légitimité de l'usage de la force et la légitimité des objectifs du maintien de l'ordre. Les deux ne peuvent pas se séparer. Mais les principes des Nations-Unies visent l'usage arbitraire de la force⁴⁷⁰. Les objectifs sont fixés en termes généraux : c'est le respect de la loi. Dans les standards du Conseil de l'Europe, les objectifs sont plus clairs : « Convaincu que la confiance de la population dans la police est étroitement liée à l'attitude et au comportement de cette dernière vis-à-vis de cette même population, et en particulier au respect de la dignité humaine et des libertés et droits fondamentaux de la personne tel qu'ils sont consacrés notamment par la Convention européenne des Droits de l'Homme »⁴⁷¹. La légitimité du maintien de l'ordre est donc le respect des droits de l'homme. En situant le maintien de l'ordre dans le sujet des droits de l'homme, tout se complique. La diversité des situations dans le monde est très grande. Les forces de l'ordre dans beaucoup de cas ne donnent pas confiance à la population. Les gouvernements non plus. Dans beaucoup de cas dans les dix dernières années, l'utilisation de la force pour le maintien de l'ordre est la cause des troubles politiques. Mais il y a aussi avec le développement de la technologie, la contestation des formes du maintien de l'ordre qui passe par la

⁴⁶⁹ Point 5. Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, 7 septembre 1990.

⁴⁷⁰ « Les gouvernements feront en sorte que l'usage arbitraire ou abusif de la force ou des armes à feu par les responsables de l'application des lois soit puni comme une infraction pénale, en application de la législation nationale ». Point 7. Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, 7 septembre 1990.

⁴⁷¹ Recommandation Rec (2001)10 du Comité des ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police adoptée par le Comité des ministres, le 19 septembre 2001.

surveillance même dans les pays démocratiques, le renseignement et aussi par des moyens contestables. Il y a donc deux points à examiner. La contestation de l'opportunité des interventions des forces l'ordre (chapitre 1) et la contestation des modalités du maintien de l'ordre par les forces de l'ordre (chapitre 2).

Chapitre premier : La contestation de l'opportunité des interventions des forces l'ordre

Le maintien de l'ordre est toujours contesté. Il est contesté par les opposants qui dénoncent les violences de la police même quand ces violences sont très limitées. Il s'agit d'affaiblir le pouvoir en l'accusant de dépasser les limites. Il est contesté par la population qui accuse les forces de l'ordre de ne pas intervenir et de laisser les manifestants détruire les propriétés. Le 20 octobre 2015, à Moirans, les Roms ont manifesté en attaquant une station de chemin de fer. Les forces de l'ordre ne sont pas intervenues. Il y a eu une polémique politique à ce sujet : « Avec la multiplication d'épisodes révoltants comme celui de Moirans, la France montre aujourd'hui le visage d'un pays gagné par l'impuissance publique »⁴⁷². Une intervention trop brutale est critiquée et une non-intervention est critiquée aussi. L'équilibre est difficile à trouver. C'est le rôle des pouvoirs légitimes de garantir cet équilibre ce qui n'est pas toujours possible.

Mais dans les situations d'instabilité depuis une dizaine d'années qui se passent dans des pays où la légitimité du pouvoir est en cause, le problème vient des forces de l'ordre. L'utilisation de la violence peut être une tradition des forces de l'ordre. Il y a beaucoup de pays où la police a mauvaise réputation. Cela peut s'expliquer parce que les criminels qu'elle affronte sont très dangereux comme au Mexique par exemple. Il y a une escalade de la violence qui déborde sur la population. Mais il y a aussi une tradition de violence qui vient du pouvoir politique comme en Égypte ou en Russie. Dans tous ces cas, le problème vient de l'absence ou de l'impuissance du contrôle des autorités constitutionnelles sur la police. Dans la période des dix dernières années où beaucoup de pays ont connu des changements, le problème de légitimité est un mélange de ces traditions et des évolutions de la situation politique. C'est donc un problème plus large que le maintien de l'ordre. C'est un problème d'organisation du pouvoir et d'organisation de la justice dans des pays où le maintien de l'ordre est

⁴⁷² Le Figaro, THREARD Yves, le 22 octobre 2015.

politique. La « violence organisée à des fins politiques »⁴⁷³ a été présente partout dans l'histoire des pays dans le monde. Elle a été très présente en Europe pendant 2 siècles. Elle pose donc un problème parce que les évolutions du droit du maintien de l'ordre se font dans la direction des droits de l'homme. En fait, c'est le manque de respect des droits de l'homme par les forces de l'ordre qui est critiqué par la population. Il y a donc deux problèmes. La contestation des débordements des forces de l'ordre porte sur les objectifs irrecevables du maintien de l'ordre (section 1). Elle pose aussi le problème de la légitimité des nouvelles techniques du maintien de l'ordre (section 2).

Section 1 Les objectifs irrecevables du maintien de l'ordre

Le maintien de l'ordre est le maintien de l'ordre public. L'ordre public est une nécessité pour l'exercice des libertés. Le maintien de l'ordre public dépend de la police. Les activités criminelles de personnes dépendent de la justice pénale du pays. Mais les opérations de maintien de l'ordre se militarisent progressivement et les choses deviennent moins claires⁴⁷⁴. Cette évolution est visible dans les pays instables, où les forces de l'ordre civiles et militaires se mélangent. Tous les moyens sont bons pour contrôler la population et le maintien de l'ordre n'assure plus les libertés. Au contraire, l'exercice des libertés est réprimé par le pouvoir. Il y a une inversion complète de la logique du maintien de l'ordre. L'ordre public, c'est l'absence de contestation dans le pays. Les pays autoritaires considèrent que l'ordre règne quand il n'y a plus d'opposition. La perte de légitimité des forces de l'ordre et du pouvoir politique entraîne souvent des retards de développement⁴⁷⁵. La population devient un adversaire pour le pouvoir. Le pouvoir avec l'aide des forces de sécurité devient l'adversaire de la population. C'est un problème de gouvernance. La réforme de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité « désigne la gestion et le contrôle du secteur de la sécurité, sur la base des principes et valeurs de démocratie, dans l'intérêt des populations. Elle nécessite la séparation des pouvoirs, ainsi qu'une approche participative et inclusive, permettant aux citoyens, à travers leurs représentants choisis

⁴⁷³ Cour européenne des Droits de l'homme, Ireland contre the United Kingdom, 18 Janvier 1978.

⁴⁷⁴ Comité international de la Croix-Rouge, *The Use Of Force in Armed Conflicts - Interplay Between the Conduct of Hostilities and Law Enforcement Paradigms*, novembre 2013, page iii : « The use of force in order to maintain or restore public security, law and order was seen as a domestic task fulfilled by the police. Today, in many contemporary armed conflict situations, armed forces are increasingly expected to conduct not only combat operations against the adversary but also law enforcement operations in order to maintain or restore public security, law and order ».

⁴⁷⁵⁴⁷⁵ CHAPPUIS Fairlie, *La gouvernance du secteur de la sécurité: Appliquer les principes de bonne gouvernance au secteur de la sécurité*, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Genève, 2015, page 7.

de manière régulière et légale, de participer au processus de prise de décision, à la gestion et au contrôle des activités et des fonctions de l'État, dans le secteur de la sécurité »⁴⁷⁶. Ce processus doit surmonter l'appropriation du maintien de l'ordre par le pouvoir. Depuis 10 ans, dans beaucoup de pays qui connaissent des bouleversements politiques importants, cet idéal est très loin de se réaliser. C'est l'inverse. Plus les pouvoirs sont menacés, plus le maintien de l'ordre est violent. Même si cette politique n'est pas durable, elle peut épuiser les populations et les opposants. L'objectif c'est de ralentir des forces politiques. Il y a une privatisation du maintien de l'ordre au service des dirigeants (§ 1) et il y a une absence de contrôle démocratique sur les forces de sécurité (§ 2).

§ 1 La contestation des conceptions privatives de l'ordre public

En principe, les forces chargées du maintien de l'ordre sont au service de l'État et de l'intérêt général. La légitimité de l'emploi de la force s'explique seulement par la défense des intérêts collectifs de la société. Ces intérêts sont menacés par la criminalité qui rend les pays instables. Ils sont aussi détruits par le pouvoir quand les forces de l'ordre sont au service de responsables politiques qui se maintiennent au pouvoir par tous les moyens. Cette situation est très répandue dans le monde et est à l'origine des grandes crises depuis 10 ans. On l'a vu dans le cas de la Tunisie, de l'Égypte, de la Syrie, de l'Ukraine et dans beaucoup de pays africains où les chefs d'État se maintiennent jusqu'à la mort. Mais il y a aussi un autre problème quand des groupes de citoyens s'organisent pour faire du maintien de l'ordre eux-mêmes sans aucune autorisation. Leur action est illégitime et très dangereuse parce que ces mouvements peuvent être récupérés par des organisations criminelles ou couvrir des trafics. C'est une situation répandue en Amérique du Sud où les cartels et le pouvoir politique ont des relations peu claires. Mais c'est aussi le cas quand des mouvements d'autodéfense réagissent à l'insécurité.

On voit que ces deux questions se rejoignent dans la privatisation de l'ordre public par la défense du pouvoir en place par les forces de l'ordre régulières (A) et par la participation de forces irrégulières au maintien de l'ordre (B).

⁴⁷⁶ MODERAN Ornella, *Leadership politique et dynamique endogène des processus de réforme du secteur de la sécurité*, Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, 2015, page 4.

A/ La participation des forces de l'ordre régulières à la protection du pouvoir en place
Des intérêts sont défendus illégitimement par les forces de l'ordre. Les forces de l'ordre sont engagées pour défendre un pouvoir ou un régime politique qui n'a pas le soutien de la majorité de la population. Dans ce cas, l'utilisation de la force permet au pouvoir de se prolonger. Mais il finira par tomber parce que l'instabilité ne se combat pas par la force mais par les qualités des gouvernants. Mais il y a dans de nombreux pays l'utilisation des forces de l'ordre pour la défense d'intérêts économiques privés ce qui peut arriver quand les forces de l'ordre mettent fin à des grèves. Cette situation n'est pas réservée à des pays instables. Elle existe dans des pays démocratiques où les intérêts économiques sont importants pour l'État. Par exemple, en Algérie, les zones pétrolières ne sont pas accessibles à la population algérienne. Il faut des laissez-passer. Mais il peut y avoir des liens entre les deux situations quand un régime politique se défend en confisquant les richesses économiques d'un pays. Il faut distinguer la protection des intérêts politiques du régime (a) de la protection des intérêts économiques privés (b).

a) La protection des intérêts politiques du régime

Selon le Comité international de la Croix-Rouge, des mesures de répression de la part des forces de l'ordre ou des militaires, comme des violences inutiles, arbitraires ou indiscriminées, « risquent de saper la confiance à l'égard des forces de l'ordre, de compromettre davantage la sûreté publique et de contribuer, en partie au moins, à l'aggravation de la violence »⁴⁷⁷. C'est le cas dans de nombreux pays quand l'opposition proteste parce que le pouvoir est détenu depuis longtemps par un chef d'État. Mais dans ce cas il faut bien comprendre en pratique que ces pays ne rendent aucun service à leur population parce qu'ils n'ont pas de moyens financiers et parce que le gouvernement est corrompu. La population est attachée à des systèmes de clans plus qu'à un État dans les frontières des anciennes colonies. Les forces de l'ordre n'inspirent confiance à personne. Quand les forces de l'ordre interviennent, elles sont forcément très violentes parce qu'elles savent qu'elles n'ont pas de légitimité. C'était le cas dans la Tunisie de l'ancien président Ben Ali. Mais c'était aussi le cas en Ukraine, en Syrie, en Libye et en Iraq. En fait, dans tous les pays où des troubles affectant le régime ont eu lieu ces 10 dernières années, les forces de l'ordre étaient toujours un élément du pouvoir politique contre l'ensemble de la société. Cela

⁴⁷⁷ Comité International de la Croix Rouge, *Violence et usage de la force*, Genève, 2013, page 24.

nécessite des forces de l'ordre qui sont au service de dirigeants et qui les protègent. Ce sont des gardes prétorienne, ce qui vient des unités romaines qui étaient chargées de protéger l'empereur. Le rôle n'est plus de protéger la population contre les désordres mais de protéger le pouvoir contre les désordres.

Dans tous les pays où un chef d'État s'est installé au pouvoir et devient propriétaire de l'État, les forces de l'ordre défendent l'État comme si c'était une prise de guerre. L'ensemble du pays est au service du pouvoir qui est personnalisé. L'État se confond avec la personne du leader. Avec la décolonisation, beaucoup de pays ont changé leur régime politique pendant une longue période de troubles. La transition ne s'est pas effectuée pacifiquement. Les pouvoirs politiques sont le résultat de conflits comme en Algérie entre le Front de Libération Nationale (FLN) et la France, mais aussi entre factions opposées comme au Nigeria ou au Tchad. Celui l'emporte pendant un moment s'installe au pouvoir définitivement : « Un chef ou un homme fort apparaît et gouverne à l'aide de mercenaires motivés et du contrôle personnel de son administration et de ses forces armées. La loyauté et la peur sont les principaux instruments d'un gouvernement personnalisé qui ne connaît pas les limites des constitutions traditionnelles ou modernes »⁴⁷⁸. C'est dans ce cas que les forces de l'ordre rentrent au service du chef qui doit contrôler les mouvements de foules et les opposants. Même si cela vient des années soixante, les résultats sont toujours visibles aujourd'hui avec les privilèges des bataillons de la garde présidentielle qui sont bien équipés, mieux que les autres forces armées parce qu'il y a dans beaucoup de pays des cassures entre les tribus ou les ethnies. Il faut choisir les membres des forces de l'ordre qui doivent être fidèles à un dirigeant. Pour cela il faut bien les payer. Par exemple, la crise de 2016-2017 en Côte d'Ivoire est une rébellion de forces de gendarmerie à Bouaké pour réclamer des primes. Ces primes ont été promises aux unités militaires mais pas à la police civile ce qui cause un problème important.

Le sentiment national est inexistant et il y a des risques que l'armée ou même la police se divisent. Cette situation qui se retrouve souvent en Afrique vient du fait que les pays issus de la décolonisation ont repris les frontières des anciennes colonies. Cela donne des pays immenses avec plusieurs populations comme au Mali ou au Niger. Cela donne des petits pays avec des ethnies ennemies comme au Rwanda qui ont connu

⁴⁷⁸ SANDBROOK Richard, *Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste. L'État africain en crise*. Politique africaine n° 26, 1987, page 23.

un massacre en 1994. Cela donne aussi des pays où le pouvoir central n'existe plus comme en Libye. Kadhafi s'était entouré de mercenaires parce qu'en 2011 au début de la rébellion, une partie des forces armées était passée dans les rangs de l'opposition : « L'armée rebelle officielle était largement composée d'anciens membres des forces armées qui avaient fait défection dans les premiers jours de l'insurrection... »⁴⁷⁹. Il n'est pas facile de constituer une armée et une police. Les présidents préfèrent utiliser personnellement les services d'unités dévouées parce qu'elles sont bien payées, bien équipées en matériels blindés, ravitaillées en carburant et en armes et commandées par des officiers proches du pouvoir. Au Burkina, le Premier ministre de la transition, M. Isaac Zida, est l'ancien chef de corps de la garde présidentielle créée par Blaise Compaoré. Il y a donc passage du commandement de ces unités au pouvoir politique. Il voulait en 2015 dissoudre son corps d'origine ce qui a provoqué la colère des gardes présidentiels. Le président burkinabé Michel Kafando a retiré le ministère de la Défense au Premier ministre parce qu'il y a un risque de coup d'État venant de cette unité. Finalement la dissolution a eu lieu de 6 octobre 2015.

Il peut être dangereux pour un président élu démocratiquement de vouloir reprendre le contrôle des forces spéciales. En Mauritanie, le président Sidi Ould Cheikh Abdallahi a été arrêté le 6 août 2008 dans le palais présidentiel par les hommes du bataillon pour la sécurité présidentielle (BASEP) chargés théoriquement de le protéger. Il n'y a eu aucune violence puisque le palais présidentiel était gardé par ce bataillon. Celui qui a pris le contrôle du pays est le général Aziz qui était le chef de ce bataillon. Le coup d'État du 3 août 2005 qui avait chassé le Président Ould Taya était aussi venu de ce bataillon. Il y a une confusion entre le contrôle du pays et ces forces spéciales. Le problème, c'est qu'il y a des doutes sur la composition de ce bataillon. En 2008, un ancien ministre du président Ould Taya avait dénoncé la présence de Touaregs, de Maliens, de Marocains et de Saharaouis. Il ne s'agirait donc plus d'une force de sécurité nationale, mais d'une unité de mercenaires dévoués aux officiers qui naturellement deviennent les présidents du pays. Pendant la transition entre Taya et l'élection de Sidi Ould Cheikh Abdallahi, le pouvoir était assuré par le chef des armées, M. Ely Ould Mohammed Vall. Il a révélé à la radio mauritanienne l'importance du BASEP : « Le problème, c'est quoi ? C'est que, aujourd'hui, le Pouvoir, l'essence du

⁴⁷⁹ CHIVVIS Christopher – MARTINI Jeffrey, *Libya After Qaddafi, Lessons and Implications for the Future*, Santa Monica, Rand Corporation, 2014, page 13.

Pouvoir, la quintessence du Pouvoir, la raison du Pouvoir, la source du Pouvoir, ce n'est pas le Peuple souverain de Mauritanie, ce n'est même pas l'Armée mauritanienne ni les forces armées et de sécurité. Non la source du pouvoir, la pérennité du pouvoir aujourd'hui, l'avenir du Pouvoir pour (le Président Aziz) auquel il tient comme à ses prunelles, c'est tout simplement cette chose (le BASEP) et qu'il considère sa chose propre qui n'appartient pas aux Mauritaniens ni ne fait partie d'une institution nationale, non c'est sa chose, « c'est avec elle que j'ai pris le Pouvoir, c'est avec elle que je conserve le Pouvoir et y toucher, en parler est crime de lèse-majesté »⁴⁸⁰.

Les exemples de confusion entre forces armées, forces de l'ordre et le pouvoir sont nombreux. Au Cameroun, les 4 brigades d'intervention rapide (BIR) représentent 10 % des effectifs de l'armée. Selon un observateur, « c'est surtout une armée aux mains du prince »⁴⁸¹. Le président Paul Biya qui est en fonction dans le pays depuis le 6 novembre 1982 et qui était Premier ministre depuis 1975 donne les ordres directement à ces unités. Cela manifeste une grande défiance à l'égard de l'armée régulière.

Au Congo, c'est la même chose. L'équipement moderne et militaire du régiment *Sécurité et Honneur* qui assure la garde présidentielle montre que le président Kabila est méfiant, n'a pas confiance dans la police et les forces de l'ordre et prépare son maintien au pouvoir par la force⁴⁸².

En Guinée, la répression le 28 septembre 2009 dans le stade de Conakry avait pour objectif de faire taire les opposants à la participation du capitaine Moussa Dadis Camara à l'élection présidentielle après le putsch qu'il avait fait en 2008. L'armée et les forces de police antiémeutes ont ouvert le feu et le bilan officiel est de 156 morts selon le rapport du Conseil de sécurité des Nations-Unies. Les crimes commis sont qualifiés de crimes contre l'humanité et le rapport donne des informations sur les unités en cause : « Ces crimes s'inscrivent dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique lancée par la Garde Présidentielle, des gendarmes chargés de la lutte antidrogue et du grand banditisme et des miliciens, entre autres, contre la population

⁴⁸⁰ SEM. Ely Ould Mohammed Vall. Agence Nouakchott Informations, mercredi 15 octobre 2014. Lien internet : <http://ani.mr/fr/node/141>

⁴⁸¹ FOGNO Jean-Claude, *BIR comme une force redoutable en cas de la fuite de Paul Biya ? 1°* novembre 2014. Lien internet : <https://www.facebook.com/jeanclaude.fogno/posts/755720437834719>

⁴⁸² WONDO Jean-Jacques, *Une hyper-militarisation suspecte de la Garde républicaine*, 14 novembre 2014. Lien internet : <http://desc-wondo.org/fr/une-hyper-militarisation-suspecte-de-la-garde-republicaine-jj-wondo/>

civile »⁴⁸³. Ce sont des unités spéciales proches du militaire putschiste qui ont mené les opérations. Le 14 octobre 2009, un examen préliminaire a été ouvert devant le tribunal pénal international.

Il est donc facile de reconnaître les forces de l'ordre ou de sécurité qui sont associées à un régime politique : elles sont très bien équipées alors que les autres forces de sécurité sont misérables. Leurs officiers sont associés au pouvoir et deviennent présidents ou ministres. Leur composition n'est pas nationale mais est ethnique ou étrangère. Ces critères se retrouvent toujours.

b) La protection des intérêts économiques privés

Les opérations de maintien de l'ordre à objectifs économiques ne sont pas en principe illégitimes. La propriété privée est garantie par de nombreuses constitutions comme celle des Émirats arabes unis à l'article 21. « La propriété privée est protégée et les restrictions à son égard doivent être spécifiées par la loi. Une personne ne peut être privée de sa propriété privée que dans les circonstances qui peuvent être dictées par l'intérêt public, conformément aux dispositions de la loi et pour une considération équitable »⁴⁸⁴. On retrouve une disposition similaire en France dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 à l'article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». Il est certain que la défense de la propriété privée et des biens des personnes fait partie des missions des forces de l'ordre. Les forces de maintien de l'ordre peuvent être utilisées en soutien à des activités économiques. C'est le cas en France où la gendarmerie escorte les transports de matières nucléaires non irradiées alors qu'AREVA et sa filiale de transport (TNIInternational) ont un statut de droit privé⁴⁸⁵. Le danger du nucléaire explique la participation de la gendarmerie à cette

⁴⁸³ Conseil de sécurité des Nations-Unies, *Rapport de la Commission d'enquête internationale chargée d'établir les faits et les circonstances des événements du 28 septembre 2009 en Guinée*, 18 décembre 2009, page 3.

Lien internet :

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/693&referer=http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-guinea&Lang=F

⁴⁸⁴ Constitution des Émirats arabes unis, article 21.

⁴⁸⁵ Une convention a été signée en 2008 entre la gendarmerie et TN international. Selon cette convention l'entreprise rembourse forfaitairement les indemnités de missions du personnel, les carburants consommés et la quote-part des dépenses d'entretien du personnel et des matériels. Mais selon la Cour, « les sommes remboursées par TN International sont très inférieures aux dépenses réelles de la DGGN qui envisage donc d'actualiser la convention de 2008 afin que les coûts à la charge du bénéficiaire prennent mieux en compte l'intégralité des rémunérations ainsi que les dépenses réelles

mission. Aux États-Unis ces installations sensibles sont des cibles potentielles à sécuriser (Secure Likely Targets)⁴⁸⁶. Il s'agit de bâtiments essentiels pour l'économie et le bien-être de la communauté nationale et qui nécessite des protections préventives pour éviter une rupture de fonctionnement. Ces installations ou transports peuvent devenir des cibles symboliques pour des éléments radicaux ou extrémistes. Le renseignement des forces de l'ordre est important. Aux États-Unis les armes sont en vente libre. La protection des magasins d'armes est un de ces objectifs. Mais il y a aussi les centrales d'énergie, les bâtiments publics et les communications. Le problème de la légitimité de la protection des intérêts économiques se pose quand la protection des biens des particuliers ou des entreprises est favorisée par rapport au principe de liberté de manifester son opinion. Mais il y a aussi un problème de légitimité quand la police ne protège pas les biens des entreprises. Le maintien de l'ordre n'est jamais satisfaisant dans ces conditions. Beaucoup d'exemples pourraient être pris pour montrer la confusion entre le maintien de l'ordre préventif et des activités économiques organisées par des opérateurs privés. Il suffit de donner quatre exemples dans différentes parties du monde.

Premier exemple en Azerbaïdjan⁴⁸⁷. En juin 2015 pour les jeux européens de Baku, selon l'expert indépendant Michel Forst, les militants des droits de l'homme ont été préventivement arrêtés et accusés de fraude fiscale, de trahison et de commerce illégal⁴⁸⁸. Les jeux étaient sponsorisés par une liste de grandes entreprises que reporters sans frontières a rendu publique. Liste des sponsors internationaux : (British Petroleum - Coca Cola - McDonald's – Motorola – Nestlé - Procter & Gamble – Sitecore – Tissot – Tickethour)⁴⁸⁹. C'est une mauvaise image pour ces sociétés. Leurs noms

de fonctionnement et d'amortissement des matériels au réel ». Les 450 000 € payés en 2010 par TNI-AREVA à la Gendarmerie représentent environ 10 % des dépenses réelles, laissant environ 4 M€ à la charge de la gendarmerie. Cour des comptes, rapport sur les coûts de la filière électronucléaire, 31 janvier 2012, page 166.

⁴⁸⁶ United States Army Military Police School, Alabama, *Civil Disturbances Operations*, April 2006, page 28.

⁴⁸⁷ Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, M. Maina Kiai (Kenya), A/70/266 , 4 août 2015, page 27. Le problème de ce rapport c'est qu'après cet exemple de l'Azerbaïdjan, il y a l'affaire du magasin *Fortnum & Mason* à Londres. 138 personnes avaient été arrêtées par la police à ce moment et 29 ont été poursuivies devant la justice. Mais il n'y a aucun rapport entre les deux pays au regard de la liberté de manifester, la police britannique devant même assurer la sécurité des manifestants.

⁴⁸⁸ United Nations Special Rapporteur Michel Forst, 2 juin 2015. Lien internet : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51034#.VhZ5bivClf2>

⁴⁸⁹ Reporters Sans Frontières, Chers sponsors des Jeux européens, demandez la libération des journalistes en prison en Azerbaïdjan !, le 9 juin 2015. Lien internet : <http://fr.rsf.org/azerbaïdjan-chers-sponsors-des-jeux-europeens-09-06-2015,47984.html>

sont associés à un régime qui ne réprime pas les manifestations parce que les manifestants sont mis en prison avant de pouvoir manifester. Ce maintien de l'ordre préventif est de nature politique.

Deuxième exemple, en Afrique du Sud. C'est l'affaire de Marikana. Le 16 août 2012, il y a eu 34 morts et 78 blessés chez les mineurs grévistes de la mine de platine de LonMin C° à Marikana en Afrique du Sud⁴⁹⁰. Le conflit social était prévisible et les mineurs étaient lourdement armés. Il y a eu une très grave crise sur l'action de la police et l'emploi des armes à feu dans ce cas. Le parlement d'Afrique du Sud a adopté une loi (Dangerous Weapons Bill, 2012) interdisant de porter des armes ou des répliques d'armes dans les rassemblements publics ou les manifestations afin d'éviter les confusions pour la police. On ne sait pas en réalité qui a ouvert le feu en premier à Marikana mais il est certain que les mineurs étaient armés et que la police pour rétablir l'ordre était en face d'une menace grave. Maintenant, la loi prévoit les peines suivantes. « La possession d'une arme dangereuse ou d'une arme à feu, d'une réplique ou d'une imitation d'une arme à feu par une personne «dans des circonstances susceptibles de susciter un soupçon raisonnable» qu'elle est destinée à l'utiliser à des fins illégales constitue une infraction une amende ou une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans»⁴⁹¹.

Troisième exemple en Australie. Dans une affaire qui se passait en Australie à Melbourne, un conflit social très dur entre les dockers et la Patrick Corporation a conduit les dockers à bloquer le port. Une compagnie de dockers n'appartenant pas aux syndicats a été constituée et a voulu former ses employés à Dubaï. Mais les autorités de Dubaï ont annulé les visas de ces personnes parce que les syndicats australiens (Maritime Union of Australia) ont fait des protestations. En 1998, les syndicats ont bloqué le port et le 9 avril 1998, Patrick C^{orp} a cessé ses activités et mis tous ses salariés dehors. Les conflits avec les dockers sont très durs partout dans le monde et que leur capacité de nuire à l'économie est très grande. Les enjeux économiques sont graves. Les activités économiques se déplacent. Un port qui est bloqué pendant longtemps est abandonné par les sociétés de transit. C'est ce qui s'est

⁴⁹⁰ LAING Aislinn, Marikana massacre 'could have been avoided' The Telegraph, 22 octobre 2012.

Lien

internet : <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/southafrica/9625774/Marikana-massacre-could-have-been-avoided.html>

⁴⁹¹ Afrique du Sud, Dangerous Weapons Bill, 2012, § 2, B37-2012.

passé pour Patrick Corp. Les forces de l'ordre ne sont pas intervenues pour libérer l'accès aux installations industrielles. « L'accord entre la police et le syndicat a été dénoncé par le président de la Patrick Corporation, qui a déclaré que la police avait l'obligation légale de retirer les intrus qui empêchaient les personnes qui essayaient légalement de faire affaire. D'autre part, les officiers de police ont affirmé que leur gestion de la situation avait été un succès et qu'ils avaient utilisé un plan conçu pour éviter la violence physique et la confrontation. Le Commissaire adjoint a déclaré que la police avait le pouvoir d'arrêter les manifestants sur la base des lois sur les intrusions, mais choisissait de ne pas exercer ce pouvoir»⁴⁹².

Quatrième exemple, au Brésil. Avant la coupe de monde de football de juin-juillet 2014, la police du Brésil et les unités de police de pacification (Unidade de Polícia Pacificadora), ont envahi le 5 avril 2014 une zone de 130 000 habitants pour pacifier les matchs qui doivent se passer au stade de Maracana à Rio de Janeiro. La police a tué 16 personnes, blessé 8 personnes et pris 101 armes à feu aux trafiquants de drogue, 2252 munitions et beaucoup de drogue⁴⁹³. Ce qui est curieux c'est que la FIFA par son secrétaire général le français Jérôme Valcke avait déclaré le 25 avril 2013 « un moindre niveau démocratique est parfois préférable pour organiser une Coupe du monde. Quand on a un homme fort à la tête d'un État qui peut décider, c'est plus facile pour nous les organisateurs »⁴⁹⁴. Les manifestations contre la coupe du Monde étaient liées aux ingérences de la FIFA dans la législation brésilienne avec l'obligation de vendre de la bière dans les stades alors que la vente d'alcool dans les stades est interdite par une loi de 2008. Mais la FIFA avait déclaré à ce moment que les manifestations étaient légales⁴⁹⁵. Les relations de dépendance entre la FIFA et les pays organisateurs ne sont pas bien connus. Mais la déclaration sur la démocratie incitait les forces de l'ordre du Brésil à employer des moyens très puissants pour nettoyer les zones à risque avant le début de la compétition, ce qui explique les tirs et les morts. Mais on sait que le sport est un moment de joie qui peut devenir dangereux :

⁴⁹² Miller – Blackler – Alexandra, *Police Ethics*, 2006, page 57. Cité par Australia, Standing Committee on Legal Affairs, *Police Powers of Crowd Control*, mai 2007, page 11.

⁴⁹³ BORING Nicolas, *Police Weapons in Selected Jurisdictions*, Washington, Law Library of Congress, Global Legal Research Center septembre 2014, page 28.

⁴⁹⁴ VALCKE Jérôme, Secrétaire général de la FIFA, 25 avril 2013. Lien internet : <http://www.lefigaro.fr/international/2013/06/21/01003-20130621ARTFIG00716-la-toute-puissance-de-la-fifa-attise-la-colere-des-bresiliens.php>

⁴⁹⁵ VALCKE Jérôme, Secrétaire général de la FIFA, 17 février 2014. Lien internet : <http://fr.fifa.com/worldcup/news/y=2014/m=2/news=contagem-regressiva-capital-brasil-2279959.html>

en 1992, il y a eu des tirs à Chicago pour la victoire des Chicago Bulls au National Basketball Association Championship⁴⁹⁶.

B/ La participation de groupes armés paragouvernementaux au maintien de l'ordre
« Le maintien de l'ordre dans son volet répressif est l'un des domaines les plus sous-traités ; ou il est exercé pour stopper une manifestation de grévistes employant la violence ou c'est pour faire face à une insurrection »⁴⁹⁷. Cela pose un problème en droit parce que le maintien de l'ordre relève de la compétence de l'État et non d'autres participants. Les Nations-Unies considèrent comme des « fonctions intrinsèquement étatiques », les fonctions qui ne peuvent en aucune circonstance être sous-traitées à des SMSP, conformément au principe du monopole de l'État sur l'emploi légitime de la force »⁴⁹⁸. Il y a parmi dans ces fonctions de souveraineté le maintien de l'ordre par les forces de police⁴⁹⁹. Mais en pratique dans de nombreux pays le maintien de l'ordre, le maintien de l'ordre est sous-traité à des sociétés militaires et de sécurité privée. Ce sont des mercenaires qui défendent ceux qui les payent. Le pouvoir politique peut les utiliser parce qu'il n'a pas confiance en la police ou parce que les effectifs de la police ne sont pas suffisants. Mais le pouvoir politique peut aussi constituer des milices de citoyens pour maintenir l'ordre. Dans les deux cas, ces sociétés et ces groupes ne sont pas soumis aux mêmes règles que la police. Il faut alors distinguer la participation de sociétés privées au maintien de l'ordre (a) et la participation de milices populaires au maintien de l'ordre (b).

a) La participation de sociétés privées de protection au maintien de l'ordre
Dans presque tous les pays, des sociétés privées contribuent à la protection des biens et des personnes. Là où le maintien de l'ordre est assuré par la police, les sociétés de sécurités privées sont employées à la surveillance des banques, des magasins, au

⁴⁹⁶ USA Army Techniques Publication No. 3-39.33 Headquarters, Department of the Army, Washington April 2014, *Civil Disturbances*, page 17.

⁴⁹⁷ CISSE Babou, *L'externalisation des activités militaires et sécuritaires, à la recherche d'une réglementation juridique appropriée*, thèse Lille II, 2014, page 107.

⁴⁹⁸ Conseil des droits de l'homme, Rapport du Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, 5 juillet 2010, point 51.

⁴⁹⁹ Ibid. point 51 : « ces fonctions sont notamment la participation directe à des hostilités, la conduite d'une guerre ou d'opérations de combat, la capture de prisonniers, l'élaboration de textes législatifs, l'espionnage, le renseignement, le transfert de connaissances ayant des applications militaires, de sécurité ou de police, l'utilisation d'armes de destruction massive et autres activités relatives à de telles armes et les pouvoirs de police, en particulier les pouvoirs d'arrestation et de détention, y compris les interrogatoires de détenus ».

poste de garde des usines, à l'intervention dans le déclenchement des alarmes et le transport de fonds. On voit ces sociétés tous les jours où elles protègent les biens et les personnes. Il y a des réglementations différentes dans chaque État. Par exemple, aux Émirats arabes unis, le recours aux sociétés de sécurité est limité par le droit⁵⁰⁰. Concernant le maintien de l'ordre, le droit des Émirats limite ces sociétés à certaines activités en charge de maintenir l'ordre et la sécurité durant les activités sportives, les concerts et autres événements publics⁵⁰¹. Comme en Europe, ces sociétés doivent avoir l'agrément des autorités et les personnes employées ne doivent pas avoir été condamnées. Leur participation à la défense des biens et des personnes s'arrête à la surveillance et l'immobilisation des suspects en attendant la police. Il y a donc une généralisation de la sécurité privée dans des pays stables qui ne connaissent pas de conflit. Dans les pays en conflit, c'est la même chose. Des sociétés privées assurent la protection des installations qu'il faut protéger contre les attaques de groupes armés ou de rebelles. Mais ces sociétés peuvent aussi participer à des opérations de maintien de l'ordre ou des opérations militaires. La majorité des membres de ces sociétés sont d'anciens militaires ou des anciens des forces de l'ordre.

Sur un site officiel français sur la reconversion des anciens militaires, il est dit que la désignation officielle est entreprise de services de sécurité et de défense⁵⁰². Selon ce site, les anciens soldats peuvent trouver du travail dans ces firmes. On les appelle *contractor*. En théorie, ces forces qui sont payées ne sont pas des mercenaires : « La définition de mercenaire que propose l'article 47 du Protocole additionnel I est très restrictive. Pour qu'un employé d'une EMSP soit considéré comme mercenaire, certains critères stricts et cumulatifs doivent être réunis. Tout d'abord, aucun ressortissant d'une partie au conflit ne peut être mercenaire. En outre, pour correspondre à la définition de mercenaire, une personne doit être spécialement recrutée pour participer de manière directe et effective aux hostilités ; elle doit en outre être motivée par le profit personnel. Or, la plupart des employés des entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) ne tombent pas sous cette définition »⁵⁰³. C'est

⁵⁰⁰ United Arab Emirates, Ministerial Decision No. 557 of 2008 For the Executive Order of the Federal Law No.37 of 2006 Concerning Private Security Companies, 48 pages

⁵⁰¹ Ibid. Security Guard – G. page 4.

⁵⁰² Lien internet : <http://www.missionreconversion.fr/Securite/Les-Societes-Militaires-Privees/Les-Societes-Militaires-Privees-PSCs.ht>

⁵⁰³ Comité international de la Croix-Rouge, *Droit international humanitaire et entreprises militaire et de sécurité privées*, 11 décembre 2013. Lien internet : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/faq/pmsc-faq-150908.htm>

la même chose en France où la loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire fixe six critères pour définir les mercenaires. Le mercenaire est recruté pour combattre dans un conflit armé ; il n'est pas ressortissant d'un État parti au conflit ; il n'est pas membre de ses forces armées ; il n'est pas envoyé en mission par son État d'origine ; il prend une part directe au conflit ; il en tire un avantage personnel ou une rémunération nettement supérieure à celle des combattants réguliers. Un rapport parlementaire considère que cette loi est théorique à cause du nombre de critères⁵⁰⁴. Le statut de mercenaire doit être examiné cas par cas dans le cadre de la responsabilité personnelle des membres de ces forces privées. La frontière avec les mercenaires n'est pas très précise. Le document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées pendant les conflits armés a été signé le 17 septembre 2008 par 17 pays⁵⁰⁵. C'est une initiative commune de la Suisse et du Comité international de la Croix Rouge pour expliquer que l'activité des sociétés privées de sécurité est soumise à une réglementation internationale. Par exemple dans ce texte, il y a le principe de proportionnalité et de nécessité qui réserve l'usage de la force et des armes à feu uniquement si cela est nécessaire pour se défendre ou pour défendre des tiers⁵⁰⁶.

Le développement des sociétés militaires et de sécurité privée est soutenu par de nombreux pays pour deux raisons. La première raison c'est que les moyens des États sont insuffisants ou trop coûteux. C'est ce qui explique l'utilisation de ces sociétés dans des cadres officiels des Nations-Unies par exemple. Dans un rapport de 2012, il est établi que les Nations-Unies utilisent les services de société de sécurité pour assurer beaucoup de missions de protection de leurs installations contre le pillage ou les menaces. Malheureusement, ces sociétés n'ont pas une bonne réputation et sont connues pour des comportements mauvais dans certains pays. Ce sont ces sociétés qui se retrouvent employées par les pouvoirs politiques pour contrôler leur opposition

⁵⁰⁴ France, Assemblée Nationale, MENARD Christian, VIOLLET Jean-Claude, *Rapport d'information sur les sociétés militaires privées*, Commission de la défense nationale et des forces armées, 14 février 2012, page 39.

⁵⁰⁵ Le document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées pendant les conflits armés, 17 septembre 2008. Lien internet : https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/icrc_001_0996.pdf

⁵⁰⁶ Le document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées pendant les conflits armés, article 18-a.

ou assurer un climat de peur pendant les élections⁵⁰⁷. On les trouve aussi en Afghanistan et en Iraq pour compléter les effectifs internationaux qui se retirent de ce pays. Dans le cas iraquien, il y a eu un procès aux États-Unis contre 4 employés de Blackwater. Le 13 avril 2015, il y a eu une condamnation à prison à vie et 3 condamnations à 30 ans plus un jour sur ceux qui ont ouvert le feu sur la foule place Nisur à Bagdad le 16 septembre 2007. Il n'y avait pas de manifestation ni de violence dans la foule. Il y a eu au moins 14 morts et 18 blessés dans un carrefour où le trafic était dense. Deux enfants de 9 et 11 ans ont été tués. Ces personnes étaient employées par les forces armées américaines en dehors du territoire pour sécuriser les accès de la *Green Zone*. L'utilisation de ces forces privées par les États-Unis est très réglementée. L'utilisation de la force se fait dans les mêmes conditions que pour le maintien de l'ordre. La "Use of Force Policy" repose sur un accord signé par chaque employé de ces sociétés qui étaient assignées à la protection de l'ambassade des États-Unis dans la *Green Zone*. Cette mission est défensive par nature et doit prendre en compte le fait que c'est une zone de guerre. La mission est fondée sur le respect de la vie humaine, l'engagement du Département d'État sur les mesures pour prévenir l'usage de la force létale conformément au principe de nécessité⁵⁰⁸.

Ils ont été poursuivis aux États-Unis selon le « Military Extraterritorial Jurisdiction Act » de 2004 (MEJA) qui permet de poursuivre les « private contractors ». C'était le premier procès de ce type aux États-Unis.

La deuxième raison, c'est qu'il y a une industrie de la sécurité privée soutenue par les États comme les États-Unis ou le Royaume-Uni. La France est en retard dans ce domaine. Dans un rapport parlementaire français de 2012, le maintien de l'ordre ne peut pas être délégué en France : « ...le Conseil d'État a estimé que les services publics non déléguables par nature (tels que le maintien de l'ordre public) ne pouvaient

⁵⁰⁷ « These include DynCorp International, infamous for its role in a prostitution scandal involving the UN in Bosnia in the 1990s and, more recently, its participation in the US government's "rendition" program; G4S, the industry leader known for its violent methods against detainees and deported asylum seekers; ArmorGroup, a G4S subsidiary singled out in a US Senate report for its ties to Afghan warlords; and Saracen Uganda, an offshoot of notorious mercenary firm Executive Outcomes with links to illegal natural resources exploitation in the Democratic Republic of Congo », PINGEOT Lou, *Dangerous Partnership - Private Military & Security Companies and the UN*, juin 2012, New York, Global Policy Forum, pages 7-8.

⁵⁰⁸ USA, Département of State, *Private Security Contracting In Iraq And Afghanistan*, Statement of Ambassador Richard J. Griffin, 2 octobre 2007. Lien internet : <http://20012009.state.gov/m/ds/rls/rm/93191.htm>

pas être confiés à une personne privée »⁵⁰⁹. Mais il peut être assuré à l'étranger. « Les sociétés militaires et de sécurité privée peuvent aussi chargées de soutenir certaines opérations de maintien de l'ordre de haute intensité dans lesquelles les forces publiques peuvent rapidement être dépassées comme dans le cadre de manifestations accompagnées de violences dans les centres urbains »⁵¹⁰. Sur le terrain, le rôle de ces sociétés est parfois nettement défini quand elles assurent la protection d'une installation. Mais dans d'autres cas, « les services « de sécurité » en zone de conflit, que certaines compagnies se targuent d'offrir, se situent souvent aux confins du maintien de l'ordre, normalement assuré par les forces de police, et du rôle de combat des forces armées. Ainsi, les entreprises soi-disant embauchées pour fournir un support opérationnel ou assurer la sécurité intérieure sur le territoire iraquien ont joué un rôle majeur dans la lutte contre les insurgés iraqiens, celles-ci intervenant parfois avec de lourds armements »⁵¹¹.

En réalité, ces forces posent de grands problèmes pour le maintien de l'ordre quand elles sont employées par des autorités publiques ou avec la complicité de ces autorités. Les membres de ces forces n'appartiennent pas à la communauté nationale et ont l'intention de repartir dans leur pays après leur mission. Ils sont étrangers, ne parlent pas toujours la langue du pays, n'ont pas d'attache avec la culture du pays. C'est exactement l'opposé des forces de maintien de l'ordre qui font partie de la communauté nationale. Dans le cas de ces forces, le salaire est payé par des sociétés et non par l'État. Il y a un problème de loyauté envers la population qui peut se transformer en sentiment d'impunité. En réalité, quand ces sociétés sont au service de dirigeants qui les utilisent contre leur population, il n'y a aucune légitimité. Cette utilisation est ancienne. Laurent Désiré Kabila a utilisé les services de sociétés militaires et de sécurité privée comme Bechtel Corporation et Executive Outcomes

⁵⁰⁹ France, Assemblée Nationale, MENARD Christian, VIOLLET Jean-Claude, *Rapport d'information sur les sociétés militaires privées*, Commission de la défense nationale et des forces armées, 14 février 2012, page 35.

⁵¹⁰ CISSE Babou, *L'externalisation des activités militaires et sécuritaires, à la recherche d'une réglementation juridique appropriée*, thèse Lille II, 2014, page 466.

⁵¹¹ BURNS Anne-Marie, *La sous-traitance d'activités militaires par l'état au secteur privé : une entorse aux règles du droit international humanitaire ?* Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de maîtrise en droit pour l'obtention du grade de Maître en droit (L.L.M.), 2011, page 5.

pendant la rébellion qu'il a menée entre 1960 et 1997 contre le régime du président Mobutu dans l'ex-Zaïre⁵¹². Il y a aussi la question des personnels qui sont employés : « Parmi les employés des sociétés en question figurent des Sud-Africains, chargés aujourd'hui d'instruire et d'appuyer la police iraquienne, qui ont servi dans la police et l'armée sud-africaine sous le régime d'apartheid, dont certains ont commis des crimes contre l'humanité »⁵¹³. Pour toutes ces raisons, le développement du rôle des sociétés privées est une menace pour le maintien de l'ordre.

Un dernier cas est très spécial. Il y a une affaire qui concerne le groupe cimentier LafargeHolcim qui est basé en Suisse. Il a été accusé d'avoir passé des accords avec des mouvements terroristes pour assurer la protection de son usine de Jalabiyeh en Syrie. Il n'y avait plus de forces légales autour de l'usine pour la protéger. Dans ces conditions, l'usine a passé des accords avec des groupes armés. Mais en 2014, l'usine a cessé de fonctionner. Selon LafargeHolcim, dans une déclaration de mars 2017, « la détérioration de la situation politique en Syrie a entraîné des défis très difficiles quant à la sécurité, les activités de l'usine et les employés. Cela incluait des menaces pour la sécurité des collaborateurs ainsi que des perturbations dans les approvisionnements nécessaires pour faire fonctionner l'usine et distribuer ses produits. À cette époque, différentes factions armées ont contrôlé ou ont tenté de contrôler les zones autour de l'usine. L'enquête montre que la filiale locale a remis des fonds à de tierces parties afin de trouver des arrangements avec un certain nombre de ces groupes armés, dont des tiers visés par des sanctions, en vue de maintenir l'activité et d'assurer un passage sûr des employés et des approvisionnements vers, et depuis l'usine. L'enquête n'a pas pu établir avec certitude quels étaient les destinataires ultimes des fonds au-delà des tierces parties concernées »⁵¹⁴.

En France, il y a des poursuites contre LafargeHolcim pour financement d'organisations terroristes. Mais cette affaire montre que la disparition des forces de

⁵¹² CISSE Babou, *L'externalisation des activités militaires et sécuritaires, à la recherche d'une réglementation juridique appropriée*, thèse Lille II, 2014, page 457.

⁵¹³ Assemblée générale des Nations unies, Conseil des droits de l'homme, Rapport du Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, Septième session n°A/HRC/7/7 du 9 janvier 2008, point 47.

⁵¹⁴ LAFARGEHOLCIM, *Réponse de LafargeHolcim à l'enquête sur la Syrie*, 2 mars 2017. Lien internet : <http://www.lafargeholcim.com/sites/lafargeholcim.com/files/atoms/files/03022017-press-lafargeholcim-syria-fr.pdf>

sécurité légal est toujours suivie de l'apparition de forces de sécurité informelles qui prennent la place des autorités et vendent la sécurité. Elles n'ont aucune légitimité. Mais elles peuvent techniquement assurer une protection de ceux qui payent.

b) La participation de milices populaires au maintien de l'ordre

Il est impossible que des milices populaires participent au maintien de l'ordre. Ces milices peuvent être proches du pouvoir mais elles sont des facteurs de désordres parce qu'elles conduisent des opérations contre la population sans avoir aucun droit de le faire. Il ne peut pas y avoir de maintien de l'ordre s'il n'y a pas de respect de la loi. Même les pays démocratiques n'échappent pas au risque de défendre le pouvoir par des milices privées. En France, il y a eu le Service d'Action Civique (SAC) fidèle au Général de Gaulle et qui était constitué de gendarmes, de policiers et de criminels. Le SAC était une sorte de police parallèle qui agissait en dehors de lois et qui commettait des crimes. Il a été dissout seulement en 1982. Il y a eu un arrêt du Conseil d'État sur la légalité de la dissolution du SAC. Cet arrêt confirme qu'il s'agissait d'une organisation militaire : « Considérant, enfin, qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 10 janvier 1936, "seront dissous ... toutes les associations ou groupements de fait ... qui présenteraient par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupe de combat ou de milice privée". Qu'il ressort des pièces du dossier que l'association dénommée "service d'action civique" tant en raison de ses activités que par sa forme et son organisation présentait à la date du décret attaqué un tel caractère et qu'elle tombait donc sous le coup de ces dispositions »⁵¹⁵.

Mais la situation est beaucoup plus grave quand ces milices deviennent un vrai pouvoir qui peut lutter contre l'État. L'État perd le contrôle. Certains pays sont décrits comme des États forts parce que l'appareil de l'État est surdimensionné par rapport aux ressources du pays et comme des États mous parce que l'autorité repose « largement sur l'arbitraire et la violence exercée en dehors de tout cadre légal »⁵¹⁶. Cette position interdit à l'État d'imposer sa politique parce qu'elle n'est pas volontairement acceptée par les populations. Une partie de ces violences viennent de milices proches du pouvoir ou qui se disent patriotiques comme en Côte d'Ivoire⁵¹⁷. Elles soutiennent le pouvoir en place et luttent contre d'autres milices qui sont dans l'opposition. En

⁵¹⁵ France. Conseil d'État, 2 / 6 SSR, du 13 février 1985, n° 44910.

⁵¹⁶ MEDARD Jean-François, *L'État patrimonialisé*, Politique africaine, page 27.

⁵¹⁷ OUATTARA Raphaël, *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique*, page 81.

Amérique latine, il y a une tradition d'intervention de groupes paramilitaires dans les affaires des États avec des escadrons de la mort qui nettoient les zones où la police ne va plus. Dans ces cas, la population ne distingue plus vraiment les forces de sécurité qui agissent selon le droit des groupes qui agissent sans responsabilité. Quand les groupes paramilitaires sont proches du pouvoir, ils ne répondent à aucun contrôle institutionnel. Quand ils sont contre le pouvoir, c'est la même chose. Il y a eu en juillet 1986 un arrêt de la Cour internationale de justice sur les activités paramilitaires au Nicaragua⁵¹⁸. Les *Contras* étaient les groupes soutenus par les États-Unis pour lutter contre le régime marxiste qui s'était établi à Managua. Il y a eu aussi un arrêt concernant la situation du Congo et du Rwanda où des éléments congolais étaient intervenus⁵¹⁹. Mais dans presque tous les cas, il n'y a aucun arrêt et aucune responsabilité devant les tribunaux. Il n'y a aucun maintien de l'ordre dans les zones qu'ils contrôlent. Il n'y a aucune légitimité ni aucune base juridique. La population est menacée et terrorisée ce qui n'est pas un moyen de maintenir l'ordre. On voit aussi cette situation dans les zones contrôlées par le groupe DAESH. La composition de ces groupes est variable. Le rapport du secrétariat général de l'ONU sur la Centrafrique décrit les groupes locaux d'autodéfense antibalaka qui sont constitués d'éléments incontrôlés des forces armées et de délinquants qui ont des armes lourdes⁵²⁰. Le problème de ces groupes c'est qu'ils participent à des actions puis se retirent sans aucun suivi. Il n'y a aucune politique derrière leur action.

En 2014 au Venezuela il y a eu des émeutes à cause de la violence, de l'inflation et du prix et de la pénurie des biens de première nécessité. Ces événements ont eu lieu après la mort de Hugo Chavez (1954-2013), dans un moment de tensions économiques très graves alors que le Venezuela est producteur de pétrole mais que le nouveau Président Nicolas Maduro ne peut pas améliorer la situation du pays. Les manifestations sont organisées habituellement par les partis politiques avant ou après les élections. Lors des manifestations, un groupe appelé *colectivos* qui se présente comme défenseur de la révolution socialiste et de l'héritage de Chavez a attaqué les manifestants et les journalistes. Ils organisent des manifestations avec leur propre

⁵¹⁸ Cour International de Justice, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua contre États-Unis), arrêt du 27 juin 1986.

⁵¹⁹ Cour International de Justice, *Activités armées sur le territoire du Congo* (République Démocratique du Congo contre Ouganda), arrêt du 19 décembre 2005.

⁵²⁰ Rapport du Secrétaire général sur la République centrafricaine, établi en application du paragraphe 48 de la résolution 2127 (2013) du Conseil de sécurité, 3 mars 2014, page 2.

service d'ordre. Ils disposent d'armes et de moyens de communication. Selon l'opposition, "les collectifs (colectivos) sont des groupes paramilitaires armés par le gouvernement et protégés par des fonctionnaires en uniforme"⁵²¹. Ils n'ont pas d'uniformes et concurrencent la police dans les opérations anti-manifestants. Mais ils n'ont aucune règle d'emploi de la force et sont aussi un trouble grave à l'ordre public.

Les *colectivos* n'ont aucun signe permettant de les voir comme des forces de l'ordre. Ils ont le visage masqué et utilisent des armes non -réglementaires. Comme ils peuvent être filmés lors de leurs interventions violentes, ils attaquent aussi les reporters. Ils avaient été créés par Chavez qui voulait une armée populaire pour soutenir sa politique. Ce qui montre les liens entre le pouvoir et les colectivos c'est que le président Maduro veut intégrer les colectivos dans la milice nationale bolivarienne, organisme civil à entraînement militaire⁵²². Puis ils ont pris leur autonomie en gagnant de l'argent par des menaces. Le problème est d'une part de comprendre comment un État peut tolérer l'existence de groupes armés parallèles à la police. D'autre part, puisque ces groupes ne sont pas tenus par des règles de droit lors du maintien de l'ordre ils peuvent commettre des violences et des meurtres. Ils sont un service d'ordre privé d'un gouvernement tant que le gouvernement peut les payer. Mais les objectifs de ces groupes ne sont pas nets. Pour Le département d'Etat américain, « one major area of concern is the continued prominence of pro-Chavez gang/militias, known as "colectivos." These colectivos (such as "La Piedrita" and "Alexis Vive") self-identify as socialist, anti-capitalist, and "anti-imperialist." They are armed and have expressed a willingness to use their arms to "defend Chavez," although it is not always clear what they identify as the threats facing Chavez or how they would seek to defeat them »⁵²³. Mais il est absolument certain que ces groupes participent activement à réprimer les manifestations alors qu'ils n'ont aucun mandat pour cela. Ils n'encourent aucune responsabilité particulière dans ces opérations illégales. Ils peuvent même se retourner contre les forces de police : « Les colectivos ne sont pas punis. Ils peuvent agir et le gouvernement les respecte parce qu'ils sont des gens qui viennent de la

⁵²¹ WALLIS DANIEL, Venezuela violence puts focus on militant 'colectivo' groups, Reuter, 13 février 2014. Lien internet : <http://www.reuters.com/article/2014/02/13/us-venezuela-protests-colectivos-idUSBREA1C1YW20140213>

⁵²² GARCIA MARCO Daniel, *O que são os coletivos chavistas, 'defensores da revolução' que invadiram a Assembleia venezuelana* (Qui sont les colectivos chavistes, « les défenseurs de la révolution » qui ont envahi l'Assemblée du Venezuela ?, BBC International, 7 juillet 2017.

⁵²³ USA Department of State, Overseas Security Advisory Council (OSAC), Venezuela 2013 Crime and Safety. Report Lien internet : <https://www.osac.gov/pages/ContentReportDetails.aspx?cid=13853>

police. Ils ont des contacts dans la police. Ils arrêtent, tuent. Et ils ne craignent pas les poursuites »⁵²⁴. Le 5 juillet 2017, les colectivos ont attaqué l'assemblée du peuple.

La gravité des actions de ces groupes peut être immense. Au Burundi, il y avait des milices Tutsis, appartenant en fait à la minorité mais détenant le pouvoir qui ont attaqué les Hutus. Cela a donné un génocide. Pour finir cette situation, en 2000, l'accord d'Arusha a décidé que « les associations ayant un caractère de milice sont interdites »⁵²⁵. Mais le pays est toujours dans l'instabilité et il y a une mission des Nations-Unies au Burundi pour surveiller le processus démocratique.

Il est difficile en réalité de mesurer l'importance des milices privées et leur rôle dans les pays. En Allemagne, la nuit du 31 décembre 2015, il y a eu des agressions sexuelles contre des femmes allemandes principalement à Cologne. Il y a eu 379 plaintes, dont 2 plaintes pour viol. Plus de 1000 migrants en formation serrée ont empêché la police d'intervenir pour sauver les femmes qui étaient attaquées. La police a indiqué que c'était un jeu connu dans certains pays sous le nom de *taharrush gamea* qui est une agression sexuelle collective. Les personnes arrêtées étaient des migrants clandestins. Le ministre allemand de la Justice, M. Heiko Maas a déclaré que les violences constituaient une nouvelle forme d'attentats islamistes : " Quand une telle horde se rassemble pour enfreindre la loi, cela semble planifié, d'une façon ou d'une autre. Personne ne me fera croire que cela n'a pas été coordonné ou préparé " ⁵²⁶. Mais ce qui est important, c'est qu'immédiatement après, les groupes de Pegida (Les Patriotes européens contre l'islamisation de l'Occident - *Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes*) ont décidé de créer des groupes d'autodéfense. Il y a eu une manifestation de 1700 personnes à Cologne qui a été dispersée par la police en utilisant les canons à eau. Mais cette situation montre que des groupes incontrôlés peuvent utiliser l'actualité et les difficultés de la police pendant une opération de maintien de l'ordre pour proposer leurs services. La même situation existe dans les favelas de l'Amérique latine quand des milices locales s'occupent des

⁵²⁴ GARCIA MARCO Daniel, *O que são os coletivos chavistas, 'defensores da revolução' que invadiram a Assembleia venezuelana* (Qui sont les colectivos chavistes, « les défenseurs de la révolution » qui ont envahi l'Assemblée du Venezuela ?, BBC International, 7 juillet 2017.

⁵²⁵ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation du 28 août 2000, article 19-1. Lien internet : <http://bnub.unmissions.org/Portals/bnub-french/accordarusha.pdf>

⁵²⁶ Déclaration reprise en français par France Culture, le 12 janvier 2016. Lien internet : <http://www.franceculture.fr/emission-le-journal-des-idees-agressions-sexuelles-en-allemande-2016-01-12>

trafiquants de drogue. Mais ils finissent par devenir complices de ces trafiquants et ils assurent la sécurité des quartiers contre la police.

§ 2 L'absence de contrôle sur les forces de maintien de l'ordre

Dans beaucoup de pays, il faut reconnaître que les forces de l'ordre sont l'instrument d'un régime politique qui se maintient par la force. Dans ce cas les forces de l'ordre sont utilisées pour deux choses différentes. Le premier objectif c'est de contrôler les oppositions et d'empêcher qu'elle se manifeste. Le régime devient totalitaire. Les forces de l'ordre ne sont plus au service de la communauté. Le guide de la Croix-Rouge indique que c'est le premier devoir de la police d'être un membre de la communauté⁵²⁷. Le contrôle de la police par le pouvoir en place sépare la police de la communauté. La police contrôle la communauté, détecte les oppositions et empêche les manifestations.

Le deuxième objectif c'est d'attacher les forces de l'ordre au chef de l'État et non pas à une institution politique. Par exemple au Burkina Faso, le président déchu Blaise Compaoré qui a été chassé en 2014 après 27 ans de pouvoir avait une garde présidentielle qui est toujours présente et qui a tenté de reprendre le pouvoir en septembre 2015. Elle est considérée comme une milice par l'opposition politique. En général, ces corps résident tout près du bâtiment des primatures pour intervenir très vite. Ils sont payés mieux que les autres soldats et la population se méfie de leurs mauvais comportements. Il y a donc deux problèmes. Le premier problème c'est de savoir qui contrôle les forces de l'ordre et même si elles sont contrôlées. L'utilisation politique des forces de l'ordre conduit toujours au même résultat : elles prennent le pouvoir et échappent aux institutions. Elles s'ingèrent dans la vie politique de l'État (A). Le deuxième problème c'est la violence des forces qui maintiennent leur influence sur la société en menaçant les personnes et en utilisant la violence sans raison (B)

A/ L'ingérence des forces de maintien de l'ordre dans la vie politique de l'État

Dans de nombreux pays, les forces de sécurité sont devenues incontrôlables. Elles disposent des moyens matériels pour s'imposer par la force à une population désarmée, pauvre et dispersée. Dans beaucoup de cas, les retards de développement

⁵²⁷ Comité international de la Croix Rouge, Guide pour la conduite et le comportement des forces de police - Droit international des droits de l'homme et principes humanitaires dans les opérations de maintien de l'ordre, Genève, 2012, page 2.

jouent un rôle important dans le comportement des forces de l'ordre. Les territoires, grands ou petits, ont peu de voies de communication. Les unités des forces de sécurité sont aussi isolées que le reste de la population. Elles peuvent s'éloigner des directives du pouvoir central et devenir des pouvoirs locaux indépendants. En Guinée-Conakry, depuis 2010 avec la transition politique, la perte de contrôle des forces de sécurité a été analysée. Tous les éléments d'une mauvaise organisation politique sont en cause : « faiblesse des institutions de l'État, effets cumulés de plusieurs décennies de mauvaise gouvernance politique caractérisée par la désorganisation des forces de défense et de sécurité, absence de contrôle civil, dysfonctionnement du système judiciaire »⁵²⁸. Mais la faiblesse des institutions n'est pas un élément déterminant. Parce que dans des pays où l'État n'est pas faible, comme en Ukraine par exemple où en Égypte, les forces de police sont violentes sur l'ordre des autorités. Et il faut rappeler qu'aux États-Unis, la police dépend de milliers d'agences locales et non pas de l'État. C'est l'organisation de l'État qui compte et donc sa capacité à donner des instructions qui seront suivies par les forces de l'ordre. Ces instructions devront être conformes au droit. Pour cela, l'établissement de forces de sécurité loyales est important : « Les forces de défense et de sécurité ... doivent être soumises au pouvoir civil, avoir en outre en toutes circonstances un comportement politique neutre, loyal et républicain, facteur déterminant pour l'instauration d'un dialogue social et politique »⁵²⁹. Mais en réalité, les forces de sécurité sont l'élément central du pouvoir en dehors des capitales. Dans les villages, les forces armées ou la police assurent en pratique toutes les fonctions de l'État. Ce fait est mentionné dans un rapport de 2016 du Département d'État des États-Unis sur l'Éthiopie. « Les autorités civiles ne contrôlaient parfois pas les forces de sécurité, et la police locale dans les zones rurales et les milices locales agissaient parfois de manière indépendante »⁵³⁰. Il y a une confusion entre le maintien de l'ordre et l'organisation sociale. Beaucoup de populations sont habituées à ça. Il y avait durant la colonisation un pouvoir autoritaire qui reposait sur les forces armées. La situation après la décolonisation est dans la continuité. Il y a donc des causes historiques, matérielles et géographiques à

⁵²⁸ CISSE Maramany, La vision nationale de la réforme du secteur de la sécurité en Guinée, 13 juin 2011, non publié, page 4.

⁵²⁹ CISSE Maramany, La vision nationale de la réforme du secteur de la sécurité en Guinée, 13 juin 2011, non publié, page 3. Lien internet :

http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gui/informal/gui_informal_ssr_jun_2011.pdf

⁵³⁰ USA. Department of State. Ethiopia 2016 Human Rights Report, page 1. Lien internet : <https://www.state.gov/documents/organization/265466.pdf>

l'ingérence des forces de sécurité dans la vie politique de certains pays. La cause c'est l'absence de contrôle des forces de sécurité par les autorités civiles (a). Le résultat peut aller jusqu'au contrôle de l'État par les forces de sécurité (b).

a) L'absence de contrôle des forces de sécurité par les autorités civiles

Dans les résolutions des Nations Unies, on trouve beaucoup de références à ce problème de la perte de contrôle des forces de l'ordre ou même de l'armée par les autorités civiles. Il peut y avoir des raisons de désordre ou de mauvaise organisation. Dans ce cas les forces de l'ordre prennent leur autonomie et les policiers ou militaires font ce qu'ils veulent et vendent leurs services. Cette position se voit dans une résolution sur la Guinée-Bissau : « Notant les efforts que fait le Gouvernement pour asseoir le contrôle et la tutelle effectifs des autorités civiles sur les forces de défense et de sécurité, faute de quoi le bon fonctionnement des institutions de l'État pourrait être entravé par la collusion entre certains acteurs politiques et les chefs militaires »⁵³¹. On voit dans cette résolution le risque que les forces de sécurité s'allient à des acteurs politiques pour prendre le contrôle des élections ou même pour supprimer les élections. Il faut noter que le Conseil de sécurité s'adresse directement aux forces armées comme si c'était une partie prenante alors que l'armée et la police doivent rester neutres dans un pays bien organisé. Le Conseil « demande aux autorités bissau-guinéennes et à toutes les parties prenantes, notamment l'armée, les partis politiques et la société civile, d'unir leurs efforts ... et de s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité, en prêtant une attention particulière à la dynamique des forces politico-militaires, à l'inefficacité des institutions publiques et la faiblesse de l'état de droit, à l'impunité et aux violations des droits de l'homme, à la pauvreté et au manque d'accès aux services de base »⁵³². Il est visible que l'armée est une des données de la stabilité du pays mais que c'est l'inefficacité des institutions qui a donné à l'armée une puissance qu'elle ne doit pas avoir à l'intérieur de son pays. D'ailleurs il faut noter que ces armées ou ces forces de sécurité sont très mal équipées, mal entraînées et mal commandées. Elles n'ont aucune capacité opérationnelle dans des actions extérieures. Elles ne sont efficaces que contre leur propre population. C'est le désordre juridique et l'absence des tribunaux ou la corruption qui fait que les forces armées peuvent se permettre des actes illégaux sans craindre d'être attrapées. Alors

⁵³¹ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2203, 18 février 2015, préambule.

⁵³² Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2203, 18 février 2015, point 4.

le Conseil dans cette résolution « exige de nouveau des forces de sécurité et de défense qu'elles se soumettent pleinement à la tutelle du pouvoir civil »⁵³³.

L'ONU a aussi pris des résolutions pour le Mali. La déstabilisation du Mali a commencé par un coup d'État le 21 mars 2012. Le renversement du président Amadou Toumani Touré trouve son origine dans le mécontentement des militaires engagés depuis janvier 2012 dans une guerre contre les séparatistes du nord du pays. Des retards dans le paiement de la solde et les revers des soldats contre les touaregs ont conduit la troupe et les officiers subalternes à se révolter. Le capitaine Amadou Haya Sanogo a été porté Président du Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État de la République du Mali, exerçant pendant 21 jours la présidence de fait du pays jusqu'à la désignation d'un président intérimaire, M. Dioncounda Traoré qui était président de l'Assemblée nationale et qui a exercé le pouvoir du 12 avril 2012 au 4 septembre 2013. Le 4 septembre 2013, M. Ibrahim Boubacar Keïta est devenu président après les élections du mois d'août 2013⁵³⁴. La normalisation de la situation politique a entraîné dans les faits une division du pays entre le nord et le sud. M. Dioncounda Traoré, Président par intérim a appelé la France à intervenir le 10 janvier 2013 pour stopper la progression des rebelles, ce qui a entraîné le déploiement d'une force appelée Serval à partir du 11 janvier 2013. Mais surtout, le Conseil de sécurité des Nations Unies a été saisi de la situation au Mali et a adopté trois résolutions, une par an depuis 2012.

Dans ces résolutions, deux éléments doivent être relevés. Le premier élément témoigne de la confusion entre forces armées et forces de l'ordre qu'il n'est pas facile de distinguer : « Condamnant vigoureusement l'ingérence persistante de membres des Forces de défense et de sécurité malienne dans les activités des autorités de transition du pays, soulignant la nécessité de s'employer en toute diligence à rétablir au Mali le système de gouvernance démocratique et l'ordre constitutionnel... »⁵³⁵. La notion de forces de défense et de sécurité dans cette résolution de 2012 est ambiguë mais montre que les forces de coercitions dans l'État malien doivent s'abstenir de contrarier le processus démocratique. Or, si elles contrarient ce processus, c'est

⁵³³ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2203, 18 février 2015, point 5.

⁵³⁴ Il était opposé au 2^e tour de l'élection le 11 août 2013 : Ibrahim Boubacar Keïta est élu avec 77,6 % des voix contre 22,4 % pour Soumaïla Cissé.

⁵³⁵ Préambule de la résolution 2085 (2012) sur la situation au Mali, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6898^e séance, le 20 décembre 2012.

qu'elles ont acquis une autonomie à l'égard des pouvoirs constitutionnels et agissent selon leurs propres instructions. Il n'est plus possible dans ce cas de parler de forces de l'ordre puisque ces forces contribuent au désordre en ne se rangeant pas aux prérogatives du pouvoir politique⁵³⁶.

Le second élément porte sur le contrôle des forces de l'ordre par le pouvoir civil. Dans sa résolution de 2013 sur la situation au Mali, le Conseil de sécurité « souligne l'importance de la tutelle et du contrôle civils sur les Forces de défense et de sécurité maliennes et se déclare prêt à étudier, le cas échéant, les mesures qu'il y aurait lieu de prendre à l'encontre de ceux dont les agissements compromettent la paix, la stabilité et la sécurité, notamment ceux qui font obstacle à l'avènement de l'ordre constitutionnel dans le pays »⁵³⁷. Cette position se répétera en 2014 en « soulignant que c'est avant tout aux autorités maliennes qu'il incombe d'assurer la stabilité et la sécurité sur l'ensemble du territoire malien, également qu'il importe que les Forces de défense et de sécurité maliennes soient placées sous la tutelle et le contrôle d'une autorité civile »⁵³⁸.

Le Conseil de sécurité réaffirme d'une part que les compétences des forces de défense et de sécurité doivent s'exercer sur l'ensemble du territoire, ce qui paraît illusoire dans le cas du Mali, territoire immense où se déplacent des groupes armés. D'autre part, les forces de défense et de sécurité ne sont légitimes que dans la mesure où elles relèvent du pouvoir civil agissant selon les règles constitutionnelles. Mais le pouvoir politique civil au Mali est issu d'un coup d'État militaire. Pouvoirs civil et militaire sont difficiles à séparer puisque la tutelle de l'armée sur les institutions civiles est un fait. Dans certains pays, ce sont les forces de sécurité qui contrôlent le pouvoir civil.

⁵³⁶ « 4- Condamne les circonstances qui ont conduit à la démission du Premier ministre et à la dissolution du Gouvernement, le 11 décembre 2012, exige à nouveau qu'aucun membre des Forces armées maliennes ne s'immisce dans les activités des autorités de transition et se déclare disposé à étudier, le cas échéant, les mesures qu'il pourrait convenir de prendre à l'encontre de ceux dont les agissements compromettent la paix, la stabilité et la sécurité, y compris ceux qui empêchent la mise en œuvre de l'ordre constitutionnel au Mali ».

Ibid. Point 4 du dispositif

⁵³⁷ Point 6 du dispositif de la résolution 2100 (2013), situation au Mali, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6952^e séance, le 25 avril 2013.

⁵³⁸ Préambule de la résolution 2164 (2014), situation au Mali, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7210^e séance du 25 juin 2014.

La Communauté Economique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a adopté en 2011 un code de conduite des forces armées et services de sécurité de l'Afrique de l'Ouest. Ce code était en projet depuis 2006 parce que la CEDEAO était engagé dans des opérations de médiation pour de nombreux conflits internes dans les pays membres. Il était visible que dans tous les cas, les forces armées et les forces de sécurité étaient impliquées dans les coups d'État, dans les changements constitutionnels, dans les luttes entre ethnies et dans les violences contre les civils. Comme il y a eu d'autres coups d'État depuis 2011, ce code qui n'a pas d'effet contraignant ne peut pas stabiliser automatiquement les situations. Mais il a l'intérêt de poser les principes de la suprématie de l'autorité civile et loyauté à l'autorité constitutionnelle. Selon l'article 2 du code, « Les Forces Armées et Services de Sécurité sont à la disposition de l'autorité politique constitutionnellement établie et subordonnée aux autorités constitutionnellement et démocratiquement élues. Les autorités et les groupes politiques doivent se garder d'interférer indûment dans les opérations des Forces Armées et Services de Sécurité comme d'y étendre leur politique partisane. Le personnel des Forces Armées et Services de Sécurité doit observer une stricte neutralité vis-à-vis des questions politiques »⁵³⁹.

b) Le contrôle de l'État par les forces de sécurité

La prise du pouvoir par les militaires ne permet plus de distinguer ce qui relève de la défense et ce qui relève du maintien de l'ordre. Cela pose des problèmes de légitimité presque insolubles parce que le fonctionnement des institutions dépend des forces armées. En Thaïlande, le coup d'État militaire du 22 mai 2014 annoncé à la population par l'intervention à la télévision du Général Prayuth Chan-Ocha est le 12^e coup d'État depuis 1932⁵⁴⁰. Prenant effet « à partir du 22 mai à 16H30 », le général a indiqué dans sa déclaration que cela « n'affectera pas les relations extérieures du pays »⁵⁴¹. Ce sont les militaires qui gouvernent et qui assurent le maintien de l'ordre dans le pays en réprimant la contestation.

⁵³⁹ Communauté Economique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Code de conduite des forces armées et services de sécurité de l'Afrique de l'Ouest. 2011.

⁵⁴⁰ CAMROUX David, *L'armée au secours des élites traditionnelles - Douzième coup d'Etat en Thaïlande*, Le Monde Diplomatique, juillet 2014.

⁵⁴¹ La déclaration télévisée est disponible avec traduction en anglais sur YouTube. Lien : https://www.youtube.com/watch?v=d_bpRHY3qy8

Cela se voit encore en Turquie aujourd'hui. Il y a l'état d'urgence depuis le 16 juillet 2016 après une tentative de coup d'État par une partie de l'armée. L'état d'urgence suspend les obligations de la Turquie dans le Conseil de l'Europe. Il y a une purge à grande échelle dans tout le pays. La purge est effectuée par une partie de l'armée fidèle au président. C'est donc l'armée qui contrôle aujourd'hui la Turquie. Le problème est plus compliqué pour la Turquie que pour les autres pays de la région à cause du Conseil de l'Europe. Dans les recommandations sur la police, le Conseil indique que « les activités de la police sont, dans une large mesure, menées en rapport étroit avec la population et que leur efficacité dépend du soutien de cette dernière »⁵⁴². La suspension des droits constitutionnels ne peut pas être favorable à un large soutien. En pratique, dans tous les pays qui sont dirigés par des juntes militaires, le maintien de l'ordre est assuré par des forces armées qui sont aux ordres des officiers qui tiennent le pouvoir. C'était le cas en Égypte sous la présidence de Hosni Moubarak qui était général. Après la révolution de 2011 et beaucoup de difficultés, c'est encore le cas puisque le pays est dirigé par le Maréchal Sissi.

Selon le Département d'État des États-Unis, il faut citer la Birmanie qui est dirigée par une junte, la Guinée équatoriale, la Guinée-Bissau, la Mauritanie. Historiquement, il y avait l'Argentine et le Chili. Les juntes militaires sont un recours contre les populations pour maintenir l'ordre quand des opposants font des actions terroristes. Mais ce type de régime n'est pas acceptable. L'armée ne doit pas diriger le pays et ne doit pas assurer le maintien de l'ordre. Il n'y a pas de solution militaire sauf en cas de défaillance des moyens civils. Cette règle simple n'est pas respectée dans beaucoup de pays. En pratique, dans beaucoup de pays, le pouvoir politique s'appuie sur l'armée plus que sur la police. Il y a dans la lutte contre les manifestants une dévalorisation sociale⁵⁴³. Cela veut dire que la foule qui fait du désordre est mal considérée par les autorités. Les bons citoyens sont ceux qui respectent l'ordre social. C'est leur intérêt que l'ordre soit respecté. Ils ont donc en général des biens à protéger contre le vol ou les destructions. Il y a donc un problème spécial au contrôle des foules dans les pays en développement. La foule est violente et menace la société parce qu'elle n'a pas d'éducation. Cela a permis dans l'histoire de faire intervenir l'armée quand la foule est

⁵⁴² Préambule. Recommandation Rec (2001)10 du Comité des ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police adoptée par le Comité des ministres, le 19 septembre 2001, lors de la 765^e réunion des Délégués des ministres.

⁵⁴³ POTIER Elwis, *Imaginaire du contrôle des foules dans l'armée de terre française*, Cultures & Conflits n° 56, 2004 (Militaires et sécurité intérieure), 12 pages.

un ennemi intérieur⁵⁴⁴. Il y a une autolégitimité des forces armées qui sont disciplinées et ordonnées contre des foules violentes et impulsives. Le résultat de cela, c'est la prise de contrôle par l'armée de l'État. L'armée devient l'autorité capable de maintenir l'ordre. La population est assimilée à la foule et doit être dispersée. Son droit d'expression est supprimé.

B/ Les violences injustifiables commises par les membres des forces de l'ordre

« Les policiers ont eu le privilège d'utiliser une «force coercitive non négociable» pour contrôler le comportement des citoyens et assurer l'ordre public »⁵⁴⁵. Ce pouvoir doit être strictement limité pour qu'il reste légitime. En France, dans le centre de formation des gendarmes mobiles à Saint-Astier, la doctrine est d'opposer la force à la violence. La violence est du côté de la foule, la force est du côté de l'État⁵⁴⁶. C'est le seul moyen d'inspirer de la confiance aux citoyens. La violence de la foule est temporaire. L'ordre doit revenir la situation normale. Malheureusement, dans beaucoup de situations et de pays, il y a des abus qui conduisent à une escalade. Les violences de la police entraînent des réactions violentes des populations. En Turquie par exemple, il y a des manifestations contre les violences policières pendant les manifestations. C'est un cycle sans fin qui nuit à la stabilité de l'État.

Il faut comprendre ici que le maintien de l'ordre est toujours une opération à risque. Mais les violences injustifiables sont celles qui ne se rattachent plus à un risque objectif. Pour être précis, l'utilisation de grenades assourdissantes fait toujours courir un risque de mauvaise utilisation causant des blessures involontaires aux manifestants. Mais quand il y a une volonté d'utiliser la violence comme une arme de dissuasion contre la foule, cela se passe généralement en dehors des rues ou des espaces publics. Des éléments des forces de l'ordre commettent des actes contre des personnes arrêtées. Les violences se déroulent après la capture des manifestants, alors qu'ils ne présentent plus de danger pour la société. Ce qui se passe relève de la

⁵⁴⁴ JAUFFRET Jean-Charles, *Armée et pouvoir politique. La question des troupes spéciales chargées du maintien de l'ordre en France de 1871 à 1914*, Revue Historique tome 270, n° 547, 1983, pages 97 à 144.

⁵⁴⁵ CAO Liqun, *Curbing Police Brutality: What Works? A Reanalysis of Citizen Complaints at the Organizational Level, Final Report*. US Department of Justice, 9 février 2022, page 5. Lien internet : <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/192518.pdf>

⁵⁴⁶ BRUNETEAUX Patrick, *Cigaville : quand le maintien de l'ordre devient un métier d'expert*, Cultures & Conflits [En ligne], 09-10 | printemps-été 1993, page 6. Lien internet : <http://conflits.revues.org/223>

brutalité ou des abus (a). D'autres mauvais traitements visent spécifiquement les femmes et les filles (b).

a) La brutalité dans le maintien de l'ordre

Les opérations de maintien de l'ordre doivent limiter l'emploi de la violence. Malheureusement, partout dans le monde, il y a des moments où les forces de l'ordre sous tension commettent des actes qui violent les droits fondamentaux des personnes. Il faut mettre de côté la torture par les forces de police après les opérations de maintien de l'ordre sur les personnes qui sont arrêtées. Le droit international condamne l'utilisation de la torture dans tous les cas. Le texte plus important est la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984⁵⁴⁷. Pour l'usage de la torture par les forces de police, il y a le code de conduite des Nations-Unies. « Aucun responsable de l'application des lois ne peut infliger, susciter ou tolérer un acte de torture ou quelque autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant, ni ne peut invoquer un ordre de ses supérieurs ou des circonstances exceptionnelles telles qu'un état de guerre ou une menace de guerre, une menace contre la sécurité nationale, l'instabilité politique intérieure ou tout autre état d'exception pour justifier la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants »⁵⁴⁸.

Le guide de la Croix-Rouge sur le comportement des forces de police insiste sur l'interdiction de la torture, des traitements cruels, inhumains et dégradants. Ce guide s'adresse aussi à des forces de police qui ne savent pas lire mais qui comprennent les dessins. On voit un homme menotté dans le dos, derrière une table ce qui veut dire dans les locaux de la police et menacé de coups de bâton par un homme en uniforme⁵⁴⁹. On voit aussi un officier en casquette qui arrête cette pratique.

Au niveau européen, le Conseil de l'Europe reprend cette interdiction : « La police ne doit infliger, encourager ou tolérer aucun acte de torture, aucun traitement ou peine

⁵⁴⁷ Nations-Unies, Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, entrée en vigueur le 26 juin 1987. Les Émirats arabes unis ont signé en 2012. Lien internet : <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>

⁵⁴⁸ Article 5, Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 (résolution 34/169).

⁵⁴⁹ Comité international de la Croix Rouge, Guide pour la conduite et le comportement des forces de police - Droit international des droits de l'homme et principes humanitaires dans les opérations de maintien de l'ordre, Genève, 2012, page 2.

inhumain ou dégradant, dans quelque circonstance que ce soit »⁵⁵⁰. Dans aucun cas, la torture peut être utilisée comme la suite du maintien de l'ordre. Malheureusement, dans beaucoup de pays même très avancés, la torture est utilisée comme un moyen d'empêcher les personnes arrêtées de recommencer. Cela viole les droits des citoyens à la libre expression. Dans la région arabe, la charte arabe des droits de l'homme adoptée à Tunis en 2004 est entrée en vigueur le 15 mars 2008. Les Émirats arabes unis ont été dans les premiers à signer et ratifier cette charte. Dans l'article 8 de la charte, il est rappelé que « nul ne peut être soumis à des tortures physiques ou mentales ou à un traitement cruel, inhumain, humiliant ou dégradant ». Aux Émirats arabes unis, l'article 28 de la constitution indique que les atteintes morales et physiques sur les personnes sont interdites. Pour les forces de police, l'article spécifique est dans le Code pénal qui punit « tout fonctionnaire qui en personne ou par l'entremise d'autrui, torture, force ou menace avec l'accusé, un témoin ou un expert pour lui faire avouer un crime, faire une déclaration ou donner des renseignements à ce sujet ou retenir toute question pertinente »⁵⁵¹. Il y a pourtant un cas aux Émirats arabes unis⁵⁵². 94 personnes ont été poursuivies devant les tribunaux et 69 ont été condamnés le 2 juillet 2013 par une Cour de sécurité de l'État. En mars 2011, ces activistes avaient signé une pétition pour demander des réformes du système politique. La Commission internationale des juristes considère que ces demandes relèvent de la liberté d'expression. Le tribunal a considéré que c'était une menace contre l'État. Il faut préciser que ce mouvement de contestation a eu lieu en même temps que le soulèvement à Bahreïn. Sur les mauvais traitements des prisonniers, le rapport de la Commission internationale des juristes considère que l'État n'a pas fait respecter ses obligations internationales de la Convention des Nations-Unies et qu'il doit réparer les torts. Dans le cas de Bahreïn, le rapport indépendant a montré que des tortures étaient commises⁵⁵³. Aux États-Unis, il y a un problème durable de la violence de forces de police contre les Afro-Américains. Le 29 juillet 2015, un projet de loi a été déposé devant la chambre des représentants pour modifier le Code pénal en prévoyant une peine criminelle pour les actes de torture commis par les forces de

⁵⁵⁰ Point 36, Recommandation Rec (2001)10 du Comité des ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police adoptée par le Comité des ministres, le 19 septembre 2001, lors de la 765^e réunion des Délégués des ministres.

⁵⁵¹ Émirats arabes unis. Federal Law n° 3 de 1987, article 242.

⁵⁵² International Commission of Jurists, Mass Convictions Following an Unfair Trial: The UAE 94 Case, Genève, 2013, page 25 et 26.

⁵⁵³ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, 23 novembre 2011, 503 pages.

l'ordre sous couvert apparent de la loi locale, étatique ou fédérale⁵⁵⁴. Il avait déjà été déposé en 2010 par le même représentant (DAVIS Danny). Mais il n'y avait pas eu de résultat. Cela montre que le problème est permanent⁵⁵⁵. La torture est présente partout à différents degrés. Avec les médias, l'effet de la torture est mauvais pour l'image de la police et de l'État. Elle conduit à déstabiliser l'État.

La brutalité ou les violences policières sont un autre problème. En Italie, le sommet du G8 à Gênes les 19, 20 et 21 juillet 2001 a été marqué par des manifestations très importantes avec des opérations de maintien de l'ordre violentes. Il y a eu deux morts (Guiliani et Gaggio) et une condamnation de l'Italie en 2011 par la Cour européenne des droits de l'homme⁵⁵⁶. Il y a eu des violences entre les groupes Black Blocks et la police au moment de l'attaque de commissariats de police et de la prison de Marassi. Cela montre que certains manifestants étaient venus pour combattre les forces de l'ordre. L'intervention de nuit dans l'école Diaz-Pertini et dans l'école Pascoli a été très brutale. Les manifestants s'étaient retranchés dans ces écoles. Ils ont été chassés avec des coups. Ces violences physiques sont contestables mais se situent dans le cadre de l'opération de maintien de l'ordre. Les manifestants résistaient aux ordres d'évacuer les bâtiments. Mais après il y a eu des problèmes entre la police et les personnes arrêtées qui sont neutralisées. Le 2 octobre 2012, la Cour de cassation à Rome a confirmé les condamnations prononcées pour violences policières injustifiées. « La *gravité absolue* aurait tenu à ce que ces violences généralisées, commises dans tous les locaux de l'école, s'étaient déchaînées contre des personnes à l'évidence désarmées, endormies ou assises les mains en l'air ; il s'agissait donc de « violences injustifiées et, comme l'aurait souligné à juste titre par le procureur général [exercées dans] un but punitif, un but de représailles, visant à provoquer l'humiliation et la souffrance physique et morale des victimes »⁵⁵⁷. Les policiers n'ont pas le droit de frapper des personnes qui ne se défendent pas, qui sont à terre et ne présentent pas de danger. Il est inutile d'entrer dans les détails de l'arrêt. Il est prouvé que les policiers

⁵⁵⁴ USA. House of Representatives, Text of the Law Enforcement Torture Prevention Act of 2015, 29 juillet 2015. Lien internet : <https://www.govtrack.us/congress/bills/114/hr3332/text/ih>

⁵⁵⁵ Aux États-Unis, le National Police Accountability Project (NPAP) a publié un manuel pour les victimes des mauvais comportements de la police. Lien internet : <http://www.nlg-npap.org/sites/default/files/docs/NPAP%20Manual.pdf>

⁵⁵⁶ Cour européenne des droits de l'homme, Arrêt Giuliani et Gaggio c. Italie, 16 février 2011.

⁵⁵⁷ Point 77. Cour européenne des droits de l'homme, Affaire CESTARO c. Italie (Requête no 6884/11), Arrêt du 7 avril 2015. Lien internet : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-153473#%22itemid%22:%22001-153473%22>

antiémeutes ont réprimé les manifestants sans faire de différence entre eux et après leur arrestation. Pour cela, l'Italie a été condamnée pour la violation de l'article 3 de la convention : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

Le problème pratique de la brutalité policière est compliqué. Elle se définit comme une violence inutile. Elle dépend des circonstances quand les forces de l'ordre sont sous pression. Dans ce cas, la brutalité est une réaction à la violence ou aux insultes de la foule. C'est le cas en Italie parce que le pays en général vit dans la paix sociale. Les cas de brutalité sont isolés. Mais la brutalité peut aussi être un système de maintien de l'ordre. Même si des ordres ne sont pas donnés par les autorités, la police est brutale par habitude. C'est le cas en Turquie par exemple où les tensions entre le pouvoir et la population sont fréquentes. Le pouvoir est autoritaire et la brutalité est une méthode pour obtenir le respect de la population. En réalité, le pouvoir n'obtient rien d'autre que des problèmes de déstabilisation et de mauvaise image internationale. Par exemple, dans l'affaire İzci contre Turquie jugée par la Cour européenne des droits de l'homme le 27 juillet 2013. Une femme qui participait à la manifestation pour la journée internationale de la femme le 6 mars 2006 a été maltraitée par la police à coups de matraques, de gaz lacrymogènes ou en les traînant en dehors des magasins pour les frapper. Le mot « brutalité » est employé par l'arrêt. Il ne s'agit pas de tortures, mais d'une violence excessive et inadaptée contre des personnes qui ne se défendent pas. L'équipement en matériel est disproportionné. D'un côté des policiers antiémeutes et de l'autre des femmes en civil sans moyens de défense. Le problème pour la Turquie, c'est que ces brutalités ont été filmées et mises en ligne sur YouTube. Le problème c'est qu'il y a des vidéos de violences policières venant de beaucoup de pays qui sont en ligne.

b) Les exactions des forces de l'ordre contre les femmes

Dans le guide de la Croix-Rouge, la situation particulière des femmes est traitée dans le cadre de leur arrestation. C'est quand elles sont privées de liberté et dans la main de la police qu'elles ont le plus de risques. Les femmes doivent être gardées et fouillées par des femmes et non par des hommes⁵⁵⁸. Cette précaution n'évite pas les

⁵⁵⁸ Comité international de la Croix Rouge, Guide pour la conduite et le comportement des forces de police - Droit international des droits de l'homme et principes humanitaires dans les opérations de maintien de l'ordre, Genève, 2012, page 10.

problèmes mais peut les limiter. Dans la pratique, les opérations de maintien de l'ordre aggravent la situation des femmes qui peuvent être fragiles à cause des enfants ou d'autres responsabilités familiales.

Dans un rapport de la fédération internationale des droits de l'homme sur la pratique systématique des violences sexuelles en Égypte, le lien entre ces pratiques et les manifestations est visible : « La conséquence à court terme de la généralisation de la violence sexuelle est d'empêcher et de limiter la mobilisation de rue en effrayant à la fois les activistes et les citoyens ordinaires, notamment les femmes, explicitement menacées de viol dans l'espace public. Cette tactique a déjà porté ses fruits puisqu'un nombre croissant de mouvements de protestation et même de réunions sont aujourd'hui organisés en ligne pour éviter les arrestations et les agressions. Elle est particulièrement connue des activistes, qui en font les frais spécialement lors des moments politiques sensibles, notamment à la veille des élections »⁵⁵⁹. Ce paragraphe du rapport est intitulé « violences sexuelles et asphyxie de la société civile ». Il est certain que la menace de violences sexuelles par les forces de sécurité dissuade tout le monde de manifester. Mais ce sont les femmes qui craignent le plus cette menace parce qu'il y a le déshonneur qui fait que la femme violée sera rejetée par sa famille : « Il est clair que les incidents allégués se sont déroulés sous la forme d'une violence sexuelle systématique visant les femmes présentes ou présentes sur les lieux de la manifestation. En outre, les auteurs des agressions semblaient être conscients du contexte de la société égyptienne ; une société arabo-musulmane où la vertu d'une femme est mesurée en se gardant physiquement et sexuellement non exposé sauf son mari. Les auteurs étaient conscients des conséquences de ces actes sur les victimes, à la fois pour eux-mêmes et leurs familles, mais ils perpétuaient encore les actes pour les punir et les empêcher d'exprimer leurs opinions politiques »⁵⁶⁰. Dans ce contexte, la simple dénudation devant des policiers masculins est déjà insupportable. Il y a aussi le risque que la femme violée soit enceinte ce qui est une exclusion sociale définitive. Pour toutes ces raisons, la menace de violences sexuelles peut être institutionnalisée parce que la liberté d'expression est confrontée à une déchéance définitive. En Égypte, selon le rapport de la FIDH, il semblerait que des preuves

⁵⁵⁹ Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), Hypocrisie au sommet de l'état : les violences sexuelles commises par les forces de l'ordre en Égypte, juin 2015, page 22.

⁵⁶⁰ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 323/06 Egyptian Initiative for Personal Rights & INTERIGHTS c/ Égypte, point 152. Lien internet : <http://caselaw.ihrda.org/doc/323.06/pdf/en/>

existent contre la police et les diverses forces de sécurité qui pratiquent des violences sexuelles contre les femmes et les même les hommes qui sont arrêtés pendant les manifestations contre le régime du président Abdel Fattah el-Sisi et de ses prédécesseurs. Le problème est qu'il est difficile de vérifier si ces accusations sont véritables. Mais malheureusement, ces accusations parviennent parfois devant des tribunaux et soulèvent des voiles sur la réalité. Concernant les vérifications de virginité des manifestantes en mars 2011, le général El-Sisi avait déclaré que ces examens conduits dans des conditions inacceptables étaient pour « protéger les manifestantes contre les viols et les soldats contre les accusations de viol »⁵⁶¹. Mais il s'agit d'une humiliation et aucun père ne laissera ses filles manifester s'il y a un tel risque. Un tribunal égyptien a demandé l'arrêt de ces examens en 2012. Mais la justice militaire égyptienne a répondu au tribunal administratif qu'elle n'allait pas appliquer l'interdiction parce que la pratique des tests de virginité n'existe pas dans les textes et que l'on ne peut pas interdire ce qui n'existe pas. Selon le major général chef de la Commission judiciaire militaire, cette pratique est individuelle et coutumière et doit être sanctionnée individuellement. L'institution militaire n'est pas concernée⁵⁶². Dans l'affaire Samira Ibrahim, un médecin de l'armée ayant fait ces tests sur la victime a été acquitté pour manque de preuves. Les témoins qu'elle a cités elle-même n'ont pas confirmé les faits. Les agents de la prison témoignaient pour le médecin. Cela montre qu'il est difficile d'avoir des témoignages dans ce genre de situations. Si la police fait des actes déshonorant sur les femmes et les filles, elles ne pourront pas porter plainte puisque c'est courir le risque de subir des violences. Il faut rappeler que dans un État de droit, les manifestants ne protestent pas à leurs risques et à leurs périls. La police doit assurer la sécurité des manifestants. Une affaire de violence sexuelle a été portée devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples par 4 victimes journalistes de la police anti-émeutes⁵⁶³. Sans entrer dans les détails de cette affaire qui se situait dans un contexte troublé des manifestations entraînant la chute du régime du président Moubarak, la commission a accordé une indemnisation d'environ

⁵⁶¹ Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), Hypocrisie au sommet de l'état : les violences sexuelles commises par les forces de l'ordre en Égypte, juin 2015, page 26.

⁵⁶² موجودة غير لأذها «العدنية» ك شوف وقف حكم ن ن فذلن :«العدنية القضاء القضاء (La décision du tribunal administratif ne sera pas mise en oeuvre). Lien internet : <http://www.almasryalyoum.com/news/details/137733>

⁵⁶³ La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples est l'organe en charge de l'application de la charte africaine des droits de l'homme. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 323/06 Egyptian Initiative for Personal Rights & INTERIGHTS c/ Égypte. Lien internet : <http://caselaw.ihrda.org/doc/323.06/pdf/en/>

10 000 dollars américains aux victimes⁵⁶⁴. Il a été décidé par la commission que les violences sexuelles étaient orientées contre les femmes en violation du principe de non-discrimination. Mais il a aussi été décidé que cette pratique visait à interdire les manifestations. « Les violations visaient à faire taire les femmes qui participaient à la manifestation et à dissuader leur activisme dans les affaires politiques de l'État »⁵⁶⁵. Cela veut dire que la violence sexuelle est utilisée par les forces de l'ordre comme un moyen préventif contre les futures manifestations.

La question des violences des forces de maintien de l'ordre contre les femmes et les filles est très compliquée parce que les auteurs des faits peuvent appartenir à la police ou aux forces de sécurité d'un pays mais aussi appartenir aux forces de maintien de la Paix qui sont déployées selon un mandat international. Cela veut dire que ce sujet concerne toutes les forces de sécurité, sans distinction de nationalité. On peut même dire que des forces étrangères qui ne sont pas destinées à rester dans le pays peuvent se montrer plus violentes envers les femmes que les policiers du pays qui doivent craindre des représailles à long terme. Dans tous les cas, le Conseil de sécurité des Nations Unies considère que le sujet est suffisamment grave pour relier les violences sexuelles aux menaces contre la paix et la sécurité internationale. L'affiche du Conseil montre qu'un auteur de violences contre les femmes risque de terminer dans la prison. Mais si on lit la résolution 1820 (2008) mentionnée sur cette affiche, il y a une « politique de tolérance zéro de l'exploitation et de la violence sexuelle dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies »⁵⁶⁶. Ce point de la résolution s'adresse directement aux pays qui fournissent des « effectifs militaires et de police » pour qu'ils prennent les mesures préventives et « amener leurs personnels mit en cause à répondre pleinement de tous leurs actes »⁵⁶⁷. Il est visible que ce point s'adresse aux forces de police et les militaires venant de l'extérieur. Mais le Conseil de sécurité « exige aussi de toutes les parties à des conflits armés qu'elles prennent immédiatement les mesures voulues pour protéger les civils, notamment les femmes et les filles, contre toutes formes de violence sexuelle, notamment en imposant les

⁵⁶⁴ *Accéder à la justice - Le droit à réparation dans le système africain des droits de l'homme*, octobre 2013, page 4.

⁵⁶⁵ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 323/06 Egyptian Initiative for Personal Rights & INTERIGHTS c/ Égypte. Lien internet : <http://caselaw.ihrda.org/doc/323.06/pdf/en/>

⁵⁶⁶ Conseil de sécurité, résolution 1820, 19 juin 2008, point 7.

⁵⁶⁷ Conseil de sécurité, résolution 1820, 19 juin 2008, point 7.

sanctions disciplinaires militaires appropriées et en observant le principe de la responsabilité du supérieur hiérarchique, en sensibilisant les soldats à l'interdiction impérative de toutes formes de violence sexuelle contre des civils, en dénonçant les préjugés qui alimentent la violence sexuelle, en veillant à ce que la composition des forces armées et des forces de sécurité soit contrôlée en tenant compte des antécédents de viol et d'autres formes de violence sexuelle »⁵⁶⁸.

Un des problèmes est celui de l'applicabilité de cette résolution qui est de la soft law. Elle vise les périodes de conflit armé qui se déroule sur le territoire d'un pays ou entre deux pays. Cela veut dire qu'il y a au moins application du protocole I ou du protocole II de Genève sur les conflits internationaux ou sur les conflits internes internationalisés. Il n'y a pas d'application de ces textes dans les situations de tensions ou troubles intérieurs. Mais en visant les forces armées et les forces de sécurité, cela concerne aussi le maintien de l'ordre dans les pays où les tensions intérieures sont fortes comme en Centrafrique, en Côte d'Ivoire ou en République démocratique du Congo. Cela vise aussi d'autres situations comme la Syrie ou l'Ukraine puisque cette résolution s'adresse à tous les membres des Nations-Unies.

Par exemple, en République Démocratique du Congo, c'est un groupe rebelle M23 qui intervenait dans l'est du pays. Les violences contre les femmes sont systématiques. On ne peut même pas dire que c'est pour empêcher des manifestations. Ce sont des paysannes qui sont victimes. La liberté d'expression n'est pas en cause. Le maintien de l'ordre non plus. Ce sont des forces de sécurité qui n'ont plus de commandement et qui se comportent comme des ennemis de la population. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté le 12 mai 2014 une résolution n° 284 sur la répression des violences sexuelles sur les femmes en République démocratique du Congo. Le problème est celui des viols massifs de Minova par les forces de sécurité de RDC. Le procès était très dangereux pour les femmes victimes qui avaient été obligées de témoigner avec des masques pour ne pas risquer des représailles. Les militaires et les policiers poursuivis ont été presque tous acquittés. La résolution note « l'impunité dont continuent de jouir, les auteurs et les complices de ces crimes malgré l'existence de lois spéciales sur les violences sexuelles, notamment le récent jugement rendu, en premier et dernier ressort, le 5 mai 2014 par la Cour militaire opérationnelle

⁵⁶⁸ Conseil de sécurité, résolution 1820, 19 juin 2008, point 3.

du Nord Kivu à Goma, ayant acquitté 36 des 39 membres des forces armées de RDC, accusés de violences sexuelles commises à Minova »⁵⁶⁹. La résolution déplore le fait qu'il n'y ait pas d'appel pour les victimes. Les forces de sécurité sont pratiquement dispensées de responsabilité pénale.

Pour résumer, les violences sexuelles lors des opérations de maintien de l'ordre viennent d'une volonté des autorités qui encouragent les forces de sécurité à de mauvais comportements ce qui serait le cas de l'Égypte selon la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Mais les violences sexuelles viennent aussi de forces de sécurité qui ne sont pas commandées, qui se livrent au pillage parce qu'elles ne sont pas payées ou qui sont confrontées à des mouvements rebelles très violents dans des opérations de guerre. Ces unités n'ont plus aucune règle d'intervention et les femmes subissent la volonté de personnels qui ne peuvent plus être considérés réellement comme des policiers ou des militaires. Il faut comprendre que le premier cas peut se résoudre si les autorités civiles reprennent le contrôle des forces de sécurité. Mais l'autre cas est plus compliqué parce que c'est un signe de misère dans des pays où la gouvernance n'existe pas. Tous les services publics et pas seulement la police sont ruinés.

Section 2 L'institutionnalisation des pouvoirs exceptionnels des forces de l'ordre : l'état d'exception

Il y a état d'exception quand le droit commun dans un État est suspendu. Les libertés sont limitées. L'État d'exception recouvre en général l'état d'urgence ou l'état de guerre. Mais il y a aussi l'état de catastrophe naturelle. L'état d'urgence ne doit pas être confondu avec l'état de siège⁵⁷⁰. L'état de siège est « l'une des législations d'exception la plus grave puisqu'il dépossède l'autorité civile de ses compétences habituelles du maintien de l'ordre et de la police et opère le transfert de ces compétences à l'autorité militaire »⁵⁷¹. L'état d'urgence ne donne aucune compétence aux militaires. Ce sont normalement les forces civiles (et la gendarmerie en France) qui sont compétentes.

⁵⁶⁹ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Résolution sur la répression des violences sexuelles sur les femmes en République démocratique du Congo, 12 mai 2014, préambule.

⁵⁷⁰ Article 36 de la Constitution et articles L. 2121-1 à L. 2121-7 du Code de la défense.

⁵⁷¹ NGUYEN Thi Hong, *La notion d'exception en droit constitutionnel français*, Thèse Paris, 2013, page 61.

L'état d'exception peut être étendu au territoire d'un État ou limité dans son étendue. L'objectif est normalement d'augmenter les pouvoirs des autorités pour permettre le retour à l'ordre normal. L'état d'exception est temporaire en principe. Ce n'est pas toujours vrai. La décision 1998/108 de la commission des droits de l'homme fait un lien entre « les mesures discriminatoires et de la protection des minorités » et les pays qui proclament un état d'exception. Pour appliquer cette décision, l'ONU a établi en 2005 une liste des États ayant proclamé ou prorogé un état d'exception⁵⁷². Il y a donc un lien entre la protection des droits de l'homme et la suspension des droits temporaires ou prolongés dans les États. La liste de 2005 est antérieure à la période couverte par ce travail qui couvre environ les dix dernières années. Mais il est pertinent de l'utiliser parce que beaucoup de pays visés par ce rapport sont aujourd'hui dans des crises encore plus graves. Les pays qui appliquaient un état d'exception en 2005 étaient : Algérie, Égypte, Israël, Syrie, Iraq, Jamaïque, Népal, Pérou. Sur les quatre pays arabes dans cette liste, deux sont en guerre (Iraq – Syrie), l'Égypte a connu une révolution en 2011 et l'Algérie a des problèmes importants de gouvernance. Les autres pays (Népal, Jamaïque et Pérou) ne sont plus en état d'exception. L'augmentation des pouvoirs de la police et de la justice sous l'état d'exception ne règlent aucun problème de sécurité comme le montre cette liste. C'est le contraire. Les pouvoirs exceptionnels des autorités posent un problème de légitimité. La contestation augmente dans la population à cause du comportement des autorités : « Les forces de sécurité et l'appareil judiciaire même les meilleurs ont du mal à exercer correctement leurs fonctions dans des situations de crises. Leurs chances d'y parvenir sont négligeables si en temps normal leur fonctionnement laisse à désirer »⁵⁷³. Cela veut dire que dans les pays où le maintien de l'ordre pose des problèmes de légitimité, l'état d'exception aggrave la situation en permettant l'emploi de la force plus souvent, pendant des perquisitions, des assignations à résidence, des fouilles de personnes ou de véhicules et même pour interdire des manifestations.

⁵⁷² ONU. Conseil économique et social, *Liste d'États qui ont proclamé ou prorogé un état d'exception*, 7 juillet 2005. Rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'homme soumis en application de la décision 1998/108 de la Commission des droits de l'homme, 7 pages. Lien internet : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/147/77/PDF/G0514777.pdf?OpenElement>

⁵⁷³ ONU. Conseil économique et social, *Administration de la justice, Etat de droit et démocratie*, 27 juin 2005 (Françoise Hampson). Rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'homme soumis en application de la décision 1998/108 de la Commission des droits de l'homme, 10 pages.

Mais l'état d'exception peut aussi être proclamé dans des pays où le fonctionnement des institutions est normal. C'est le cas dans les pays visés par des émeutes comme aux États-Unis ou par des actes terroristes comme la France. Dans ces pays, la suspension du droit commun est mal supportée par la population habituée à avoir des droits très étendus. Quand les circonstances qui avaient déclenché l'état d'urgence sont terminées, les populations exigent le retour au droit commun. La prolongation cause des problèmes politiques comme en France après les attentats terroristes de janvier 2015. Il y a donc deux problèmes différents. Le premier problème est l'application de l'état d'exception en démocratie. Il faut étudier le cas de la France depuis 2015 (§1). Mais il y a aussi l'état d'exception qui devient un facteur d'aggravation des situations sécuritaires (§2).

§ 1 Les mesures d'exception en démocratie : l'état d'urgence antiterroriste en France depuis 2015

Le point de départ est un décret adopté le lendemain des attentats de Paris : « L'état d'urgence est déclaré, à compter du 14 novembre 2015, à zéro heure, sur le territoire métropolitain et en Corse »⁵⁷⁴.

Après les attaques terroristes à Paris qui ont fait 127 morts le 13 novembre 2015, le Président Hollande a décrété l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire national⁵⁷⁵. Selon l'article 1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence, cette mesure peut être prise « en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » et il faut une loi pour le prolonger après 12 jours. La loi du 3 avril 1955 avait été prise pendant la guerre d'Algérie pour lutter contre une insurrection⁵⁷⁶. Elle permet de prendre des mesures d'exception pour rétablir l'ordre. À ses origines, l'état d'urgence n'a servi à rien. L'Algérie a obtenu son indépendance après des années d'opérations militaires. En 2015, c'était la 9^e fois que l'état d'urgence était prononcé. En France et dans tous les pays du monde, la sécurité est un droit fondamental. « Elle est une condition de l'exercice des libertés et de la réduction des inégalités. À ce titre, elle est un devoir pour l'État qui veille sur l'ensemble du territoire de la République, à la protection des personnes, de leurs biens et des prérogatives de leur citoyenneté, à

⁵⁷⁴ Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

⁵⁷⁵ Décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

⁵⁷⁶ HEYMANN-DOAT Arlette, *L'état d'urgence, un régime juridique d'exception pour lutter contre le terrorisme ?*, Archives de politique criminelle, 2016/1, n° 38, pages 59 à 74. Lien internet : <http://www.cairn.info/revue-archives-de-politique-criminelle-2016-1-page-59.htm>

la défense de leurs institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public »⁵⁷⁷. Quand il y a des circonstances exceptionnelles qui menacent l'ordre public, « la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence. Il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République »⁵⁷⁸. C'est la base de l'état d'urgence en France.

Il est permis au niveau du Conseil de l'Europe par l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit les mesures dérogatoires. Mais il n'y a pas de possibilité de pratiquer la torture, l'esclavage et la punition pénale sans texte⁵⁷⁹. L'état d'urgence est une suspension du droit commun. Il est contesté, même avant son application en 2015, pour des raisons juridiques parce qu'il est dangereux de suspendre un état de droit⁵⁸⁰. Il avait été appliqué souvent outre-mer à cause des insurrections ou des revendications d'indépendance en Nouvelle-Calédonie en 1985. Il avait aussi été appliqué en 2005 sur une partie du territoire à cause des émeutes dans les banlieues. Il y a un lien entre les violences urbaines, le maintien de l'ordre et l'état d'urgence. Le problème se trouve dans la mise en œuvre de l'état d'urgence post-attentat en France (A) et de sa prolongation pour la lutte antiterroriste (B).

A/ La mise en œuvre de l'état d'urgence post-attentat en France

« L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres. Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur »⁵⁸¹. Sur les conditions matérielles, « l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain (.) soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes

⁵⁷⁷ Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, article 1.

⁵⁷⁸ Conseil constitutionnel. Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017.

⁵⁷⁹ Article 15 CEDH : 1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7.

3. Toute Haute Partie contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouvelles pleines applications.

⁵⁸⁰ ROUSSEAU Dominique, *L'état d'urgence, un état vide de droit(s)*, *Revue Projet*, 2006/2, n° 291, pages 19 à 26. Lien internet : <http://www.cairn.info/revue-projet-2006-2-page-19.htm>

⁵⁸¹ Article 2. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique »⁵⁸². Dans le cas de 2015, il s'agissait de faire quelque chose pour répondre aux attentats qui avaient fait 127 morts dans Paris. L'état d'urgence a donc été un moyen politique de répondre à l'attente de la population. Mais sur l'efficacité, c'est différent⁵⁸³. L'état d'urgence ne peut pas être une réponse au terrorisme parce que la menace terroriste s'installe dans la durée. Il y a une menace terroriste permanente depuis 2001. Il ne peut pas y avoir un état d'urgence permanent selon les règles françaises. Il y a donc des mesures dérogatoires qui sont mises à la disposition des forces de l'ordre pour lutter contre le terrorisme (a). Mais il y a une forte contestation de l'utilisation de l'état d'urgence (b).

a) Les mesures dérogatoires du droit commun : l'état d'urgence en droit français

Selon la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, les autorités peuvent prendre de nombreuses mesures pour rétablir l'ordre public⁵⁸⁴. Il y a des mesures prises par le préfet et des mesures prises par le ministre de l'Intérieur.

Premièrement, les mesures prises par le préfet : Quand l'état d'urgence est déclaré, le préfet dans les départements peut « interdire la circulation des personnes ou des

⁵⁸² Article 1. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁵⁸³ MASTOR Wanda, SAINT-BONNET François, *De l'inadaptation de l'état d'urgence face à la menace djihadiste*, Revue Pouvoirs, 2016/3, n° 158, pages 51 à 65. Lien internet : <http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2016-3-page-51.htm>

⁵⁸⁴ Assemblée nationale. *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence* (n° 4295) rapporteur : M. Pascal Popelin.

Les mesures sont :

- 1/ Interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté.
- 2/ Instituer par arrêté des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé.
- 3/ Interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics.
- 4/ Dissoudre des associations ou des groupements de fait.
- 6/ Fermer provisoirement des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion.
- 7/ Interdire les cortèges, défilés et rassemblements de personnes sur la voie publique dès lors qu'elle n'est pas en mesure d'en assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose.
- 8/ Autoriser les contrôles d'identité, l'inspection visuelle et la fouille des bagages, ainsi que la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public.
- 9/ Imposer la remise des armes des catégories A à C et de celles de catégorie D soumises à enregistrement.
- 10/ Réquisitionner des personnes ou des biens.
- 11/ Assigner à résidence toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.
- 12/ Procéder à des perquisitions administratives de jour comme de nuit dans un cadre renforcé par la récente loi du 21 juillet 2016 précitée s'agissant des saisies de données informatiques.
- 13/ Bloquer des sites Internet provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie.

véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté »⁵⁸⁵. Il peut aussi « instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé »⁵⁸⁶. Il y a aussi des mesures qui limitent la liberté de manifester. Pendant l'état d'urgence, les manifestations publiques peuvent être interdites. Dans ce cas, les interdictions ont pour but de protéger la foule contre d'autres attaques mais aussi contre les mouvements de foule qui se sont passés le dimanche 15 novembre devant les lieux des attentats. Les rassemblements de personnes qui veulent mettre des fleurs ne sont pas organisés. Le problème pour les forces de l'ordre c'est que ce sont des gens pacifiques qui peuvent servir de cibles à d'autres terroristes. Les personnes peuvent aussi se blesser ou s'écraser. Il faut comprendre que les interdictions ne visent pas les mouvements qui perturbent l'ordre public, mais visent les rassemblements qui sont des dangers graves pour la foule. Le maintien de l'ordre ici est légitime pour la défense de la population. Mais il y a des contestations de cette mesure en particulier à gauche, parce que l'état d'urgence est une mesure d'exception qui doit être contrôlée. Ce qui est certain, c'est que la répression des attaques terroristes n'est pas du maintien de l'ordre mais une action spéciale contre des réseaux clandestins. Le maintien de l'ordre sur les espaces publics n'est qu'un moyen de garder le contrôle de la situation.

Il y avait dans la loi de 1955 une mesure d'interdiction de séjour des personnes qui entravent l'action des autorités. Mais le Conseil constitutionnel a déclaré que cette mesure n'était pas constitutionnelle⁵⁸⁷. La raison soulevée par le Conseil constitutionnel c'est qu'en 1955, le législateur n'a pas encadré cette mesure prise par le préfet. Elle peut conduire une personne à être privée de son domicile et de son lieu de travail. Il y a donc une atteinte grave aux libertés.

Deuxièmement, les mesures prises par le ministre de l'Intérieur. Quand l'état d'urgence est déclaré, le ministre de l'Intérieur peut assigner à résidence une personne pour « laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics »⁵⁸⁸. Les services de police ou les unités de gendarmerie à la disposition du ministre de l'Intérieur sont chargés de l'exécution de ces mesures. En pratique, la personne assignée à résidence réside

⁵⁸⁵ Article 5. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁵⁸⁶ Article 5. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁵⁸⁷ Conseil constitutionnel. Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017.

⁵⁸⁸ Article 6. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

dans un lieu déterminé par le ministre et peut rester enfermée 12 heures par période de 24 heures. Le Conseil constitutionnel a déclaré que cette mesure n'était pas privative de liberté jusqu'à 12 heures⁵⁸⁹. Plus de 12 heures par jour, c'est une mesure privative de liberté. L'assignation doit se faire près d'une agglomération. Cette mesure évite les assignations dans les villages loin de tout qui entraîne un éloignement. Il faut aussi tenir compte de la vie familiale et professionnelle.

Il est interdit de créer des camps d'internement pour les assignés à résidence. Ces camps ont existé pendant la Deuxième Guerre mondiale. Ils ne sont plus acceptés dans les pays d'Europe. L'assigné à résidence peut vivre avec sa famille. Les autorités doivent fournir les moyens d'existence aux personnes assignées et à leur famille.

Il y a des mesures complémentaires. Premièrement, « l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, selon une fréquence qu'il détermine dans la limite de trois présentations par jour, en précisant si cette obligation s'applique y compris les dimanches et jours fériés ou chômés »⁵⁹⁰. Deuxièmement, « la remise à ces services de son passeport ou de tout document justificatif de son identité. Il lui est délivré en échange un récépissé, valant justification de son identité... »⁵⁹¹.

L'assigné à résidence peut être interdit de rencontrer certaines personnes « dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics »⁵⁹². Il peut donc y avoir un isolement de la personne et un filtrage des visiteurs. Le filtrage est fait par les services de police ou la gendarmerie. Les demandes d'assignations à résidence sont traitées par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur. Selon un rapport de l'Assemblée nationale, il y a eu 563 demandes jusqu'à l'adoption de la loi du 19 décembre 2016 qui couvre la période jusqu'au 15 juillet 2017. La direction des libertés publiques et des affaires juridiques en a accepté 374 pour radicalisation et 27 pour la COP 21 qui s'est déroulé en 2015⁵⁹³. Il y a aurait 47 personnes qui sont

⁵⁸⁹ Conseil constitutionnel. Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015.

⁵⁹⁰ Article 6. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁵⁹¹ Article 6. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁵⁹² Article 6. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁵⁹³ Assemblée nationale. *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence* (n° 4295) rapporteur : M. Pascal Popelin.

assignées à résidence depuis plus d'un an⁵⁹⁴. Les assignations à résidence et aussi les perquisitions sont souvent contestées.

b) La contestation de l'utilisation de l'état d'urgence

Le problème de l'état d'urgence en France depuis 2015, c'est qu'il a été pris pour une menace terroriste. Mais l'augmentation des pouvoirs de la police peut servir à d'autres objectifs. Techniquement, la lutte antiterroriste consomme beaucoup de moyens matériels et humains pour les forces de l'ordre. Pour économiser les forces, le gouvernement a utilisé les mesures de l'état d'urgence pour réduire les troubles sociaux. Il est facile de comprendre que si des manifestations sont limitées ou si des manifestants sont assignés à résidence, il est possible de réduire l'intervention des forces de l'ordre. « C'est ainsi que des décisions ont été prises pour assigner à résidence des militants écologistes durant la COP21 et édicter des mesures d'interdiction de séjour destinées à empêcher leurs destinataires de se joindre à des rassemblements, notamment « *Nuit debout* » ou les manifestations contre la loi travail »⁵⁹⁵. Il y a des remarques de même nature du Défenseur des droits en juillet 2017 : « Il est à noter que les zones de protection autorisées par la loi de 1955 ont pu être utilisées à des fins de simple maintien de l'ordre sans lien établi entre la mesure envisagée et le risque identifié de passage à l'acte terroriste, notamment, à titre d'exemple, à l'occasion de manifestations locales sur le plateau de Palaiseau pendant la COP 21 et du démantèlement du camp de la Lande à proximité de Calais »⁵⁹⁶.

Ces extensions des mesures d'assignation ont attiré l'attention des instances internationales. Les rapporteurs spéciaux indépendants relèvent des procédures spéciales du Conseil des Droits de l'homme des Nations-Unies. Ils n'expriment pas la position officielle des Nations-Unies. En janvier 2016, les rapporteurs spéciaux ont fait une déclaration à propos de la France⁵⁹⁷. Les rapporteurs ont critiqué l'application de

⁵⁹⁴ LAZERGES Christine, *Un an d'état d'urgence : la régression de l'Etat de droit*, Revue politique et parlementaire, janvier 2017. Lien internet : <http://www.revuepolitique.fr/un-an-detat-durgence-la-regression-de-letat-de-droit/>

⁵⁹⁵ Commission nationale Consultative des Droits de l'Homme, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures antiterroristes de la loi du 21 juillet 2016*, 26 janvier 2017, page 19.

⁵⁹⁶ Avis du Défenseur des droits n°17-05 sur le projet de loi n°587 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 7 juillet 2017, page 4.

⁵⁹⁷ Déclaration publique sur la loi relative à l'état d'urgence et sur la loi relative à la surveillance des communications électroniques internationales, 19 janvier 2016. Lien internet : <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16961&LangID=F>

la loi relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions⁵⁹⁸. Ce qui est en cause ce sont les assignations à résidence applicables aux personnes pour lesquelles il existe de sérieuses raisons « de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ». Les rapporteurs considèrent que ce sont des conditions vagues et pas des circonstances précises. Le problème c'est que la loi permet d'assigner à résidence des personnes qui ne sont pas terroristes⁵⁹⁹ : « Les dispositions de cette loi permettent d'assigner à résidence un grand nombre de personnes, au-delà d'une application strictement liée à la lutte contre le terrorisme. Dans ce sens, les experts indépendants se sont montrés particulièrement alarmés par les allégations qui indiquent que des militants écologistes aient pu faire l'objet de perquisitions et d'assignations à résidence, en application des mesures relatives à l'état d'urgence, pour prévenir des manifestations pacifiques liées à la Conférence COP 21 ou d'autres rassemblements. Prenant note de la décision du Conseil constitutionnel rendue le 22 décembre, les experts ont souligné l'importance d'expliquer, au-delà de la légitimité des motifs de la déclaration de l'état d'urgence, la conformité des mesures d'assignation à résidence de militants et activistes écologistes aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité ».

Le problème de la légitimité des motifs de la déclaration de l'état d'urgence est donc posé par les experts indépendants. Il y a aussi la proportionnalité et la nécessité des mesures. Il y a donc un problème politique. Le problème c'est que l'état d'urgence dure depuis plus de 2 ans et qu'il y a peu d'attentats terroristes. La contestation, c'est que les autorités détournent les mesures d'exception pour d'autres motifs que les attentats. La situation en réalité est différente. Il n'y a aucun abus visible de l'état d'urgence en France. Toutes les manifestations peuvent se dérouler dans de bonnes conditions de sécurité. Il y a eu l'Euro 2016 de football, le Tour de France, les autres manifestations sportives. Il y a les manifestations politiques. Il y a même des responsables politiques qui reprochent au ministre de l'Intérieur en 2016 de ne pas interdire les manifestations des écologistes⁶⁰⁰. En pratique, la situation de l'état d'urgence en France est sans

⁵⁹⁸ Loi n°2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

⁵⁹⁹ Commission nationale Consultative des Droits de l'Homme, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures antiterroristes de la loi du 21 juillet 2016*, 26 janvier 2017, page 19.

⁶⁰⁰ Assemblée nationale, séance du 13 décembre 2016. Projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

aucun rapport avec les pays où l'état d'urgence devient la règle. Le seul problème est de comprendre pourquoi il est maintenu pour des raisons de communication politique.

B/ La permanence de l'état d'urgence post-attentat en France

Selon le ministre de l'Intérieur en 2016, « par principe, l'état d'urgence n'a pas vocation à durer plus longtemps qu'il n'est nécessaire, car sa légitimité réside précisément dans ce caractère provisoire, déterminé par la persistance du péril qui a justifié sa proclamation. C'est donc seulement et uniquement en fonction de l'état de la menace que l'on peut juger de la nécessité dans laquelle nous nous trouvons de prolonger ou non l'état d'urgence. Pèse aujourd'hui sur la France – et je souhaite que nul ne le conteste – un risque terroriste d'un niveau extrêmement élevé, comme l'ont démontré les attentats perpétrés au cours de l'été dernier à Nice, à Magnanville et à Saint-Étienne-du-Rouvray, ainsi que les nombreuses interpellations réalisées ces dernières semaines et les projets d'attaques que nous avons récemment déjoués. L'activité même des services de renseignement et des services antiterroristes témoigne du très haut niveau de menace auquel nous sommes confrontés et de la situation de « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » dans laquelle nous nous trouvons »⁶⁰¹. L'état d'urgence est prolongé en France depuis le 13 novembre 2015 jusqu'au 15 juillet 2017. L'état d'urgent devient permanent. Il y a un débat sur la nécessité de prolonger cette situation alors que les attaques terroristes sont peu nombreuses. La question est de savoir si l'état d'urgence est la réponse à une menace ou à des événements précis. Le parlement vote chaque fois les prolongations que le gouvernement demande. Le débat est il y a donc un passage de la prolongation de l'état d'urgence (a) à un état d'urgence permanent (b).

a) La prolongation de l'état d'urgence

En France la procédure pour prolonger l'état d'urgence fait intervenir le parlement. « La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi »⁶⁰². « La loi autorisant la prorogation au-delà de douze jours de l'état d'urgence fixe sa durée définitive »⁶⁰³. Depuis janvier 2015, il a été prolongé 5 fois

⁶⁰¹ LE ROUX Bruno, ministre de l'Intérieur, Assemblée nationale, séance du 13 décembre 2016. Projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Lien internet : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2016-2017/20170079.asp#P935899>

⁶⁰² Article 2. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁶⁰³ Article 3. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

jusqu'au 15 juillet 2017⁶⁰⁴. L'état d'urgence va être encore prolongée jusqu'au 1^o novembre 2017 par la session extraordinaire du Parlement. Il y a donc plus de 2 ans d'état d'urgence dans le pays. Cette situation n'est pas normale dans les pays européens⁶⁰⁵. Par exemple, l'état d'urgence n'a jamais été appliqué en Allemagne, au Portugal et en Espagne. Des mesures légales ont été prises en Bulgarie, en Pologne, en Hongrie et au Luxembourg. Mais il n'y a pas d'autres pays en Europe qui ont maintenu un état d'exception aussi long. En Europe, la Cour de Justice de l'Union Européenne n'est pas compétente pour juger les mesures prises par les États dans le domaine du maintien de l'ordre et de la sécurité⁶⁰⁶ : « La Cour n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure »⁶⁰⁷. En droit interne, le contrôle du juge devient « inopérant en pratique » parce que toutes les atteintes sont jugées selon les circonstances exceptionnelles. Ces circonstances comme la menace d'attentat servent à justifier les mesures contre les libertés publiques. Pour l'Assemblée nationale « le contrôle parlementaire est au contraire la source de la légitimité de ce moment d'exception que nous vivons, et les observations formulées doivent permettre d'éviter la routinisation de certaines mesures dérogatoires au droit commun, qui pourrait conduire à une entreprise de rationalisation de l'exception et de ses usages »⁶⁰⁸. Mais tous ces contrôles posent le même problème. Ils ont lieu après que l'intervention des forces de l'ordre.

⁶⁰⁴ L'état d'urgence a été prolongé jusqu'au 25 février 2016, à minuit, par la loi du 20 novembre 2015. Puis jusqu'au 25 mai 2016, à minuit par la loi n° 2016-162 du 19 février 2016. Puis jusqu'au 25 juillet 2016, à minuit par la loi n° 2016-629 du 20 mai 2016. Puis à compter du 21 juillet, à zéro heure, et jusqu'au 20 janvier prochain, à minuit par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016. Puis jusqu'au 15 juillet 2017 par la loi du 9 décembre 2016.

⁶⁰⁵ ROUDIER Karine, *L'état d'urgence dans les pays de l'Union européenne : approche comparative*, Paris, La Documentation française, avril 2017. Lien internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/pe000058-l-etat-d-urgence-dans-les-pays-de-l-union-europeenne-approche-comparative-par/article>

⁶⁰⁶ ROBERT Emilie, *L'État de droit et la lutte contre le terrorisme dans l'Union européenne : Mesures européennes de lutte contre le terrorisme suite aux attentats du 11 septembre 2001*, Thèse Lille II, 2012, page 176.

⁶⁰⁷ Article 35-5 traité sur l'Union Européenne.

⁶⁰⁸ RAIMBOURG Dominique - POISSON Jean-Frédéric. Assemblée nationale. *Rapport d'information déposé au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Documents d'information de l'Assemblée nationale, décembre 2016, page 181.

Pendant l'état des d'urgence de 2005 à cause des troubles dans les banlieues, le Conseil d'État avait statué sur la demande d'associations qui voulaient que l'état d'urgence prenne fin. Le Conseil d'État avait accepté de juger. Mais il n'avait pas trouvé que la prolongation de l'état d'urgence violait la loi : « Considérant en l'espèce, qu'en raison notamment des conditions dans lesquelles se sont développées les violences urbaines à partir du 27 octobre 2005, de la soudaineté de leur propagation, de l'éventualité de leur recrudescence à l'occasion des rassemblements sur la voie publique lors des fêtes de fin d'année et de l'impératif de prévention inhérent à tout régime de police administrative, il ne saurait être valablement soutenu qu'en décidant de ne pas mettre fin dès à présent à la déclaration de l'état d'urgence, le chef de l'État aurait, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation étendu qui est le sien, pris une décision qui serait entachée d'une illégalité manifeste, alors même que, comme le soulignent les requérants, les circonstances qui ont justifié la déclaration d'urgence, ont sensiblement évolué »⁶⁰⁹. Cela veut dire que les autorités décident quand l'état d'urgence doit prendre fin. Mais cela veut dire aussi que les causes de l'état d'urgence peuvent évoluer. Dans le cas de 2005, c'était les émeutes. Puis après c'était les troubles des fêtes de fin d'année. Il y a donc bien un problème de mobilité des motifs qui pose un problème de légitimité.

La prolongation de l'état d'urgence c'est la prolongation des mesures de restrictions des libertés. Pour l'assignation à résidence, le Parlement français a adopté le 19 décembre 2016 la loi n° 2016-1767 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Il y a dans cette loi quatre mesures qui modifient l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Elles visent deux situations. Premièrement, « la décision d'assignation à résidence d'une personne doit être renouvelée à l'issue d'une période de prorogation de l'état d'urgence pour continuer de produire ses effets ». Cela veut dire que la prolongation de l'état d'urgence n'a pas pour effet automatique de prolonger les assignations à résidence. Le problème c'était de pouvoir maintenir en assignation à résidence une personne sans limites de temps. Sans cette limitation, une personne pouvait être maintenue en résidence depuis le 14 novembre 2015 jusqu'au 15 juillet 2017.

⁶⁰⁹ Conseil d'État. Ordonnance du juge des référés du 9 décembre 2005.

Deuxièmement, 3 mesures concernent la durée totale de l'assignation à résidence. La loi du 19 décembre 2016 dispose « qu'à compter de la déclaration de l'état d'urgence et pour toute sa durée, une même personne ne peut être assignée à résidence pour une durée totale équivalant à plus de douze mois ». Il y a donc une limite globale d'un an qui ne dépend pas de la durée de l'état d'urgence. Le maintien de l'assignation plus de 12 mois se fait à la demande du ministre de l'Intérieur qui est traitée par le Conseil d'État. Le juge des référés du Conseil d'État rend sa décision dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine. Il décide en fonction « des éléments produits par l'autorité administrative faisant apparaître les raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne continue à constituer une menace pour la sécurité et l'ordre publics ». La prolongation ne peut pas dépasser 3 mois. La demande peut être renouvelée. Il y a donc techniquement la possibilité de maintenir une personne sans limites. Mais le contrôle se fait par le juge administratif. L'autorité administrative peut réduire la période à tout moment. Cette disposition s'applique pour les personnes qui n'ont pas déjà été assignées à résidence. Pour les autres, selon la loi du 19 décembre 2016, elles peuvent « faire l'objet d'une nouvelle mesure d'assignation s'il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ». Cette mesure ne peut pas dépasser 90 jours. Les autres demandes de prolongation sont faites sur décision du juge des référés du Conseil d'État. Mais le Conseil constitutionnel a décidé le 16 mars 2017 que les 4 mesures étaient contraires à la constitution⁶¹⁰. C'est le Conseil d'État juge des référés (procédure pour statuer en urgence sans examiner le fond de l'affaire) qui autorise la prolongation de l'assignation. Mais c'est le Conseil d'État juge du fond qui juge de la légalité de l'assignation. Cette confusion a été annulée par le Conseil constitutionnel. C'est donc la compétence du juge des référés du Conseil d'État qui a été retirée.

b) L'état d'urgence permanent

Il est arrivé une grande crise politique après les attentats de 2015. Le président de la République de France a voulu constitutionnaliser l'état d'urgence. Le président de l'époque était François Hollande. Il s'était adressé au Parlement le 16 novembre 2015. Il avait présenté un projet de loi qui mettait l'état d'urgence dans la constitution alors qu'elle était dans une loi ordinaire de 1955. Il voulait aussi la déchéance de nationalité

⁶¹⁰ Conseil constitutionnel. Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017.

pour les terroristes qui avaient la nationalité française et une autre nationalité. C'était un projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation. Ce projet n'a pas été mis en œuvre. Il n'avait aucun effet pratique sur le maintien de l'ordre et la lutte contre le terrorisme.

L'idée n'est pas abandonnée. Comme le régime dérogatoire de l'état d'urgence ne peut pas être prolongé indéfiniment, le ministre de l'Intérieur a présenté un projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Il est en discussion depuis juillet 2017. Le vote à l'Assemblée nationale a eu lieu le 3 octobre 2017. L'objectif c'est que les mesures possibles pendant l'état d'urgence puissent être prises en dehors de l'état d'urgence. Les motifs de cette normalisation des mesures c'est la menace terroriste qui est durable.

Les mesures de périmètres de protection des événements ou de lieux exposés à la menace terroriste pourront être prises par le préfet. Il pourra y avoir des mesures de fermeture des lieux de culte par le préfet pour une durée de 6 mois maximum si « les propos qui y sont tenus, les idées ou théories qui y sont diffusées ou les activités qui s'y déroulent, provoquent à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger, incitent à la violence ou font l'apologie de tels actes »⁶¹¹.

Le ministre de l'Intérieur pourra mettre en place des mesures de « surveillance individuelle à l'encontre de toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une « particulière gravité » pour la sécurité et l'ordre publics et qui entre en relation habituelle avec des personnes ou organisations aux visées terroristes ou qui soutient ou adhère à des thèses incitant au terrorisme »⁶¹².

Le préfet sous le contrôle du juge judiciaire pourra faire perquisitionner et faire des saisies dans les lieux fréquentés par les personnes qui font l'objet de surveillance individuelle.

Il y a aussi 4 autres mesures qui ne concernent pas le maintien de l'ordre mais le renseignement. Il y a le système « Passenger Name Record » (PNR) pour le transport aérien. Ce système a été mis en place par les États-Unis depuis les attentats de 2001.

⁶¹¹ France. *Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 22/06/17*. Lien internet : http://www.assemblee-nationale.fr/15/dossiers/prorogation_loi_etat_urgence.asp

⁶¹² France. *Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 22/06/17*. Lien internet : http://www.assemblee-nationale.fr/15/dossiers/prorogation_loi_etat_urgence.asp

L'objectif est le contrôle de l'accès au territoire. Les États doivent mettre en place les passeports biométriques et le « Passenger Name Record Data ». L'objectif est la *No Fly List*. Il y a aussi un fichier pour le transport maritime. Il y a la surveillance des communications avec des conditions de fond et encadrée par des garanties pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 21 octobre 2016⁶¹³. Il y a aussi le renforcement du contrôle aux frontières par la police et la gendarmerie.

Ce projet de loi introduit ces mesures de manière permanente dans le droit. Mais elles doivent viser des personnes qui présentent une particulière gravité et être en relation avec des organisations terroristes. Il y a aussi le contrôle du juge judiciaire.

Toutes ces mesures se prennent dans le cadre du droit ordinaire. Le contrôle du juge est la règle. Mais en pratique ces mesures renforcent les capacités de la police de maintenir l'ordre en isolant des personnes ou des lieux particuliers.

Il y a eu une lettre de M. Delmas-Marty au Président Macron dans le journal Libération le 17 juillet 2017 : « Monsieur le président, renoncer à l'état d'urgence est nécessaire mais n'autorise pas à en faire notre droit commun ». M. Delmas-Marty rappelle que la sécurité n'est pas le premier des droits et que le principe doit être celui de la légalité des délits et des peines. Il faut éviter les transferts massifs de pouvoirs à l'exécutif (ministre de l'intérieur, préfets, armée) qui vont se traduire par un étouffement des capacités des forces de l'ordre nationales et donc un transfert à des sociétés de sécurité privées incontrôlables. M. Delmas-Marty considère ce projet de loi comme un « despotisme doux ». Mais il y a une autre dimension qui n'est pas abordée dans ce texte et qui paraît aussi très importante.

Le point est de savoir si un régime d'exception en France peut durer indéfiniment à portée internationale. La France est un pays qui a de nombreux alliés en Afrique. Le maintien de l'état d'urgence permanent peut justifier le maintien de l'état d'exception dans d'autres pays. Il y a un risque que l'exemple donné par la France se transforme en situation dégradée pour les droits de l'homme ailleurs. Il n'y a aucune raison de ne pas maintenir indéfiniment l'état d'urgence en Tunisie, en Libye, en Algérie et dans d'autres endroits puisque les attentats sont permanents. Le signal envoyé par ce projet de loi risque de consolider les pratiques de pays où le despotisme n'est pas doux.

⁶¹³ Conseil constitutionnel. Décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016.

§ 2 L'état d'exception, facteur d'aggravation des tensions politiques

Les tensions politiques font peser un risque sur les forces de sécurité. Le maintien de l'ordre au service d'un régime politique contesté entraîne des réactions à plusieurs niveaux : « Les forces de sécurité, qu'il s'agisse de la gendarmerie, de la police ou de l'armée, peuvent faire l'objet d'attaques. Si la violence est le fait d'un groupe qui représente, ou prétend représenter, tel ou tel groupe national ou ethnique, les forces de sécurité peuvent soupçonner tous les membres de ce groupe d'être d'éventuels sympathisants. D'où une probabilité accrue que des violations des droits de l'homme soient commises à l'encontre de ces groupes, et le risque que toute plainte ultérieure soit moins prise au sérieux »⁶¹⁴. On voit dans cet extrait que la contestation des forces de sécurité paralyse l'action de la justice. Les personnes qui appartiennent aux groupes visés par le maintien de l'ordre ne peuvent plus faire appel aux forces de l'ordre pour assurer leur sécurité. Il y a donc une séparation de ces groupes du reste de la société. Comme l'action de la police est nécessaire pour les enquêtes, c'est l'action de la justice qui est empêchée. L'état de droit recule. Les tensions politiques s'aggravent. L'augmentation des pouvoirs de la police avec les mesures d'exception ne peut qu'aggraver la situation. Ce processus est visible dans beaucoup de pays. En réalité, ces mesures cachent l'instabilité des pays. Il n'y a plus de droit commun parce qu'il n'y a plus d'équilibre dans la société. En Israël l'état d'exception c'est depuis 1948. Il n'y a donc plus de droit commun. Les pouvoirs spéciaux des forces de sécurité et de la justice sont destinés à résoudre des problèmes de politique et de sécurité internationale et interne. Ces pouvoirs spéciaux ne servent pas à améliorer la situation. L'état d'exception peut donc servir à séparer une partie de la population du reste. L'état d'exception est la cause des contestations dans les pays du Proche-Orient (A). Mais il y a aussi les cas où l'état d'exception est une étape dans une escalade vers des conflits ouverts (B).

À/ La contestation de l'état d'urgence permanent au Proche-Orient

Depuis 2011, des mouvements populaires importants ont modifié la carte politique du Proche-Orient et de ses voisins du Maghreb. Ces mouvements de protestations ont pris une dimension qui n'a pas permis de les tenir sous contrôle. C'est la foule qui a

⁶¹⁴ ONU. Conseil économique et social, *Administration de la justice, Etat de droit et démocratie*, 27 juin 2005 (Françoise Hampson). Rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'homme soumis en application de la décision 1998/108 de la Commission des droits de l'homme, page 7.

renversé les pouvoirs dans plusieurs pays arabes. Il faut voir dans ce qui s'est passé un échec du maintien de l'ordre. La révolution est le résultat de l'incapacité du pouvoir à maintenir un pays dans la paix sociale. Il y a aussi l'incapacité des forces de l'ordre aux ordres du gouvernement de réduire les mouvements de foule. Cette incapacité est encore plus grave parce que le maintien de l'ordre était assuré par l'armée. Techniquement, les moyens civils sont moins impressionnants que les moyens militaires. Avec des blindés et des tenues de combat, il est plus facile de faire peur aux foules. Les révolutions dans les pays arabes montrent que même l'armée doutait. La foule a profité de la passivité des unités militaires. Il y a un point où le maintien de l'ordre n'est plus possible parce que les forces de maintien de l'ordre ne croient plus à l'avenir du régime politique. C'est ce qui s'est passé en Tunisie où le président était général, en Égypte où le président était général et en Libye où le président était colonel.

Ce qui a déclenché le mouvement de la foule, c'est la contestation d'un état d'exception qui permettait à la police et à l'armée de contrôler les opposants en les faisant disparaître ou en les intimidant. Le monde arabe n'est pas seul dans ce cas. En Amérique latine, il y a de nombreux exemples de pays qui ont connu ces situations comme l'Argentine et le Chili qui étaient dirigées par des juntes militaires. Mais il y a aussi des cas anciens en Europe comme la Grèce des colonels. La permanence de l'état d'urgence donne des moyens efficaces à l'exécutif. Mais il renforce la détermination des opposants. C'est ce qui s'est passé depuis 2011. L'effondrement de la légitimité des régimes dans certains pays arabes était le résultat du manque de liberté. Mais il y a aussi dans le cas arabe un problème supplémentaire qui ne se retrouve dans aucune région du monde. La crise israélo-palestinienne est un facteur de déstabilisation permanent dans la région. L'état d'urgence permanent dans les pays arabes est une des causes de la contestation depuis 2011 (a). Mais l'état d'urgence discriminatoire en Israël est un foyer de tensions avec les Palestiniens (b).

- a) L'état d'urgence permanent, cause des mouvements de contestations dans les pays arabes

Le printemps arabe a touché 22 pays⁶¹⁵. En pratique, la plupart des problèmes se sont concentrés dans 6 pays : Tunisie, Libye, Égypte, Syrie, Bahreïn et Yémen. Dans

⁶¹⁵ GUIDERE Mathieu, *Le choc des révolutions arabes : De l'Algérie au Yémen, 22 pays sous tension*, Paris, Éditions Autrement, 2012, 263 pages.

beaucoup de cas, les révoltes avaient pour cause l'abus de l'état d'exception par les régimes en place. Une demande générale des populations était l'arrêt de l'état d'urgence qui était la source de la répression politique⁶¹⁶.

Les pays autoritaires utilisent l'état d'urgence ou d'autres catégories d'état d'exception pour consolider leurs pouvoirs. Dans le cadre des printemps arabes, l'état d'urgence a été utilisé pour des raisons politiques. « 1 / Stabiliser une direction politique qui avait perdu (ou n'a jamais eu) de légitimité populaire, dissuader préventivement les manifestations et les troubles en menaçant les sanctions de la loi martiale 2 / sévir contre l'opposition non désirée et les défenseurs des droits de l'homme et 3 / éviter des obligations en matière de droits qui limiteraient la détention administrative et d'autres pouvoirs de sécurité et de forces militaires »⁶¹⁷. Ces trois objectifs ne sont pas conformes aux standards internationaux du maintien de l'ordre. L'état d'urgence qui a des objectifs politiques aggrave les tensions entre les forces de l'ordre et la population. Il n'a aucune capacité de retour au calme.

Les printemps arabes étaient des revendications pour un changement constitutionnel. Les populations voulaient établir des régimes démocratiques. Il y avait une contradiction entre cette volonté de liberté et l'état d'urgence. L'état d'urgence ne peut pas être une étape vers la démocratie. Le renforcement des pouvoirs de la police ne peut pas être la solution pour un encadrement des pouvoirs de la police : « Afin de protéger l'Etat démocratique en temps de crise, l'Etat doit devenir moins démocratique »⁶¹⁸. Pour simplifier, les révolutions dans les pays arabes voulaient la fin de l'état d'urgence permanent et la reconnaissance des libertés constitutionnelles. Le résultat c'est qu'il y a toujours l'état d'urgence même après le départ des dirigeants qui ont été chassés du pouvoir. Cela peut se démontrer par l'exemple de l'Égypte.

En fait, les réformes constitutionnelles dans les pays arabes n'ont eu aucun effet sur l'état d'urgence. Par exemple, l'Égypte est sous l'état d'urgence depuis la guerre de 1967. Il a été levé entre 1980 et 1981. Puis il a été rétabli après l'assassinat du président Sadate. Il y a eu 2 réformes de la constitution. Une en 2007 et une en mars

⁶¹⁶ KLAMBERG Mark, *Reconstructing the Notion of State of Emergency under Human Rights Law*, Stockholm University, page 9.

⁶¹⁷ ZWITTER Andrej, *The Arab Uprising State of Emergency and Constitutional Reform*, ASPJ Africa & Francophonie, 2° quater 2014, page 48.

⁶¹⁸ ZWITTER Andrej, *The Arab Uprising State of Emergency and Constitutional Reform*, ASPJ Africa & Francophonie, 2° quater 2014, page 49.

2011. Elles ont été conduites par le Conseil suprême des forces armées qui a le pouvoir en Égypte. L'état d'urgence est prévu par l'article 148 de la constitution de 2007 et par l'article 59 de la constitution de 2011⁶¹⁹. Après 2011, l'Égypte est entrée dans les troubles politiques. Pour simplifier, l'état d'urgence après une petite période de suspension en 2012 a été rétabli en 2013 par le président par intérim Mansour à cause de troubles des frères musulmans qui soutenaient le président Morsi. Le rétablissement de l'état d'urgence a conduit à la liquidation des camps des frères musulmans en faisant beaucoup de victimes⁶²⁰.

La réforme constitutionnelle de 2012 a encadré l'état d'urgence en demandant une validation par le parlement dans les 7 jours suivant sa déclaration et son maintien pour une période de 6 mois, avec des prolongations d'une année. L'état d'urgence est appelé « loi de lutte contre la criminalité ». Cela montre que la limitation des libertés est fondée sur un devoir général de l'État d'assurer la sécurité des populations. Dans les 2 cas, les pouvoirs de la police servent à interdire les manifestations, les déplacements des populations et le droit d'expression. Les abus de pouvoir sont la règle. L'état d'urgence a toujours été utilisé par le pouvoir en Égypte pour surveiller les journalistes, les opposants, les activistes qui critiquaient le régime. « L'Égypte reste sous une loi d'urgence qui donne aux responsables de la sécurité un règne libre pour interdire ou disperser les rassemblements, les manifestations et les réunions publiques liés aux élections, et aussi pour détenir des personnes indéfiniment sans charge »⁶²¹. L'état d'urgence a été utilisé pour limiter la participation des frères musulmans aux élections locales en 2005, 2008 et 2010⁶²². L'organisation d'élections pendant l'état d'urgence est un mauvais signe pour l'opposition quand il n'y a pas de tradition démocratique. Les assignations à résidence, les arrestations et les interdictions de réunion réduisent la capacité de l'opposition à s'exprimer. « À l'heure actuelle (2010), la loi d'urgence et d'autres mesures restrictives telles que la loi sur les partis politiques

⁶¹⁹ ZWITTER Andrej, *The Arab Uprising State of Emergency and Constitutional Reform*, ASPJ Africa & Francophonie, 2° quater 2014, page 50.

⁶²⁰ Les interventions contre les zones de protestation des frères musulmans ont tué 600 personnes et fait 4000 blessés. ZWITTER Andrej, *The Arab Uprising State of Emergency and Constitutional Reform*, ASPJ Africa & Francophonie, 2° quater 2014, page 52.

⁶²¹ Human Rights Watch. (2010) *Elections in Egypt: state of permanent emergency incompatible with free and fair*. New York, Human Rights Watch, 2010, 24 pages. Lien internet : <https://lccn.loc.gov/2011500233>.

⁶²² ERAKAT Noura, *Emergency Laws, the Arab Spring, and the Struggle Against Human Rights*, 5 juillet 2011, Jadaliyya. Lien internet : <http://www.jadaliyya.com/pages/index/2051/emergency-laws-the-arab-spring-and-the-struggle-ag>

demeurent les plus grands obstacles à la liberté d'expression, d'association et de réunion des Égyptiens, droits essentiels à tout exercice significatif des droits politiques . Le cadre juridique des élections parlementaires, et en particulier les amendements constitutionnels de 2007, ainsi que le comportement des forces de sécurité dans les semaines qui ont précédé les élections rendent difficile de voir comment les élections de ce mois de novembre peuvent être équitables ou libres»⁶²³. Le comportement des forces de sécurité est un problème important en période d'état d'urgence. Elles doivent agir avec modération. Mais dans le cas de l'Égypte, l'état d'urgence est fait pour permettre des actions hors du contrôle des autorités politiques. Il n'y a aucun changement depuis 2010. La situation reste la même.

Il existe d'autres exemples très connus qu'il n'est pas nécessaire de développer parce que les situations ont évolué vers des conflits ouverts. L'état d'urgence en Syrie depuis 1963 était expliqué seulement par le conflit avec Israël. La Syrie avait transféré l'état d'urgence en loi de sécurité générale. La Syrie est maintenant en guerre civile. L'état d'urgence a aussi été déclaré au Yémen en 2011. Il y a maintenant une guerre civile dans ce pays. Un exemple moins connu est l'Éthiopie où il y a eu une révolte de la population qui a été violemment réprimée grâce à l'état d'urgence. L'état d'urgence provoque un effacement des droits de l'homme dans les pays politiquement instables. En Éthiopie, l'état d'urgence a été déclaré le 8 octobre 2015 après de grandes manifestations contre le régime⁶²⁴. La crise était aggravée par l'intervention au Sud-Soudan. Le rapport de 2016 du Département d'État des États-Unis donne des indications sur le rôle des militaires et de la police. Durant l'état d'urgence, il y a eu des centres de détentions non officiels dans les postes de police et dans les camps militaires à Addis-Ababa⁶²⁵. Il est possible qu'il y ait plus de 10 000 personnes détenues sans contrôle de la justice qui n'est pas indépendante. Les forces de sécurité éthiopiennes ont utilisé une force excessive contre les manifestations. Il y a eu des morts et des blessés. Mais il y a dans ce pays depuis 50 ans une grande tradition de violence d'État et de disparition des opposants. Même si la constitution interdit les arrestations arbitraires, les forces de sécurité ont arrêté les manifestants, les

⁶²³ Human Rights Watch. (2010) *Elections in Egypt: state of permanent emergency incompatible with free and fair*. New York, Human Rights Watch, 2010, 24 pages. Lien internet : <https://lccn.loc.gov/2011500233>.

⁶²⁴ USA. Department of State. Ethiopia 2016 Human Rights Report, page 1.

⁶²⁵ USA. Department of State. Ethiopia 2016 Human Rights Report, page 4.

professeurs d'université, les étudiants, les musiciens (à cause des paroles des chansons), les hommes d'affaires, les personnels de santé, les journalistes, les enfants et beaucoup d'autres gens. Ceux qui étaient visés étaient les opposants et leurs partisans qui étaient accusés d'inciter à la violence⁶²⁶. Mais il était clair que c'était les forces de l'ordre qui faisaient les violences.

b) L'état d'urgence discriminatoire permanent : le cas d'Israël

En Israël, l'état d'urgence est permanent depuis 1945. C'est un exemple d'application des pouvoirs d'exception sur une longue durée. Sur le plan juridique, la déclaration prévue par l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques a été faite le 3 octobre 1991⁶²⁷. La procédure a pris 46 ans. Sur le plan politique, les tensions entre Israël et la Palestine continuent. Il n'y a donc aucune solution durable qui peut provenir d'un accroissement des pouvoirs des forces de l'ordre. Les pouvoirs de l'état d'urgence sont à la disposition du gouvernement. « Bien qu'Israël ait fait une notification uniquement en rapport avec l'article 9 du PIDCP, les lois d'exception en Israël autorisent notamment le gouvernement à détenir au secret, à démolir des maisons, à déclarer les associations comme «illégales», à séquestrer des biens privés, les perquisitions et les saisies, les journaux et les médias, les déportations, imposer des couvre-feux, priver la représentation juridique temporaire et plus encore. Les lois et pratiques d'urgence sont un élément essentiel du système juridique israélien. En bref, le droit israélien normatif viole le droit international tout en se cachant sous le couvert de l'état d'urgence »⁶²⁸.

Les pouvoirs sont donc en contradiction avec les normes internationales du maintien de l'ordre. Il faut rappeler que selon les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptées de 1990, « aucune circonstance exceptionnelle, comme l'instabilité de la situation politique intérieure ou un état d'urgence, ne peut être invoquée pour justifier une dérogation à ces Principes de base ».

⁶²⁶ USA. Department of State. Ethiopia 2016 Human Rights Report, page 7.

⁶²⁷ AMARA Ahmad, *Israel's Perpetual "State of Emergency" - Criminalizing Palestinian Civil Society and Political Dissent*, Meezaan Organization for Human Rights, Nazareth, mars 2016, page 5.

⁶²⁸ AMARA Ahmad, *Israel's Perpetual "State of Emergency" - Criminalizing Palestinian Civil Society and Political Dissent*, Meezaan Organization for Human Rights, Nazareth, mars 2016, page 6.

L'origine de l'état d'urgence en Israël est la législation coloniale britannique qui a été reconduite depuis⁶²⁹. Elle a été adoptée pour lutter contre la rébellion arabe entre 1936 et 1939. Le problème, c'est que la législation d'exception n'a pas les mêmes objectifs depuis le départ des Britanniques. « La raison d'être de la réglementation était de faire face à un conflit armé intense et / ou à des affrontements et de cibler les groupes paramilitaires qui luttaient contre le gouvernement britannique. Dans le cadre du système juridique israélien, en vertu de ce règlement, les autorités israéliennes ont scellé ou démolé des milliers de maisons et détenu administrativement des dizaines de milliers de Palestiniens. Depuis 1967, ces règlements ont été mis en œuvre principalement dans les territoires palestiniens occupés (c'est-à-dire la Cisjordanie et la bande de Gaza). Cependant, au cours de la dernière décennie, leur utilisation à l'intérieur des frontières israéliennes de 1948 et contre de prétendus citoyens et organisations israéliens s'est intensifiée »⁶³⁰.

C'est une législation punitive contre les Palestiniens et une partie de la population d'Israël qui soutient les Palestiniens. L'état d'urgence permet de criminaliser les oppositions politiques. La vie publique se déroule dans un cadre où les mesures de police peuvent être prises sans le contrôle préalable du juge. Israël supprime beaucoup d'organisations non gouvernementales ou d'associations. L'état d'urgence est donc un moyen de peser sur l'organisation sociale du pays.

Le problème c'est que le Gouvernement s'appuie sur la lutte contre le terrorisme pour justifier les mesures d'exception. C'est le même argument en France pour la reconduction de l'état d'urgence. Dans la séance du 6 juillet à l'Assemblée nationale pour la prolongation de l'état d'urgence, le ministre de l'Intérieur a déclaré : « La menace s'établit donc à un haut niveau ; je le constate tous les jours comme ministre de l'Intérieur. C'est pour cette raison que nous proposons, aujourd'hui, la prorogation de l'état d'urgence »⁶³¹. Les impératifs de la sécurité sont au centre des discours politiques sur les états d'exception partout dans le monde. Les situations sont très différentes en France et en Israël. Mais les motifs se ressemblent.

⁶²⁹ AMARA Ahmad, *Israel's Perpetual "State of Emergency" - Criminalizing Palestinian Civil Society and Political Dissent*, Meezaan Organization for Human Rights, Nazareth, mars 2016, page 6.

⁶³⁰ AMARA Ahmad, *Israel's Perpetual "State of Emergency" - Criminalizing Palestinian Civil Society and Political Dissent*, Meezaan Organization for Human Rights, Nazareth, mars 2016, page 8.

⁶³¹ Assemblée nationale. Prolongation de l'état d'urgence, séance du 6 juillet 2017. Lien internet : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2016-2017-extra/20171003.asp#P982484>

Il y a un autre problème. C'est le maintien de l'état d'urgence sous une autre forme : « Alors que le gouvernement israélien prétend avoir un organe interministériel qui travaille à l'annulation de l'état d'urgence, il ne travaille pas sur l'annulation des lois d'urgence. Au lieu de cela, comme le gouvernement l'a clairement indiqué, il s'efforce de remplacer ces lois d'urgence par des lois ordinaires. Comme la plupart des dizaines de lois d'urgence ne sont applicables qu'en cas d'état d'urgence officiellement déclaré, le gouvernement cherche à les remplacer par des lois qui seront toujours applicables quel que soit l'état d'urgence. Ainsi, il cherche à normaliser et légaliser ces lois d'urgence et les violations qui leur sont associées »⁶³².

Il y a donc une possibilité de garder les pouvoirs d'exception en faisant disparaître l'état d'urgence. Pour conclure sur ce point, l'état d'urgence qui est un moyen de maintenir l'ordre dans ces circonstances spéciales pour une durée limitée se transforme en source de mécontentement pour la population. L'état d'urgence devient le problème politique principal. Il interdit l'expression des contestations. La lutte contre l'état d'urgence se confond avec la lutte contre le pouvoir politique et sa police. La lutte contre le terrorisme n'est pas une circonstance pour maintenir l'état d'urgence. Les actes terroristes sont toujours ponctuels. L'état d'urgence est une suspension des droits qui peut se prolonger pendant des années.

B/ La réforme nécessaire de l'état d'urgence

En 1995, dans le cadre du Conseil de l'Europe, il y a eu un rapport sur les pouvoirs d'exception : « L'état d'exception peut entraîner à la fois des dérogations aux règles normales en matière de droits de l'homme et des modifications dans la répartition des fonctions et des prérogatives entre les organes de l'État. En même temps, il existe toujours le risque d'abus du pouvoir étatique, et l'expérience a montré que c'est pendant des situations d'exception que les violations les plus graves des droits de l'homme ont tendance à se produire. Il faudrait que l'ordre constitutionnel définisse des principes et des dispositions juridiques appropriées permettant de faire face aux problèmes qui résultent de l'état d'exception »⁶³³. 22 ans après, la situation n'a pas changé. L'état d'exception reste toujours un risque d'abus pour le maintien de l'ordre

⁶³² AMARA Ahmad, *Israel's Perpetual "State of Emergency" - Criminalizing Palestinian Civil Society and Political Dissent*, Meezaan Organization for Human Rights, Nazareth, mars 2016, page 35.

⁶³³ ÖZBUDUN Ergun Özbudun – TURHAN Mehmet, *Les pouvoirs d'exception*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg 1995, page 22.

à objectif politique. L'état d'urgence n'est pas neutre. Il prend parti. Le contrôle national est pratiquement impossible dans les pays qui n'ont pas d'instances démocratiques réelles. Le contrôle international est compliqué. Il y a donc une nécessité d'encadrer l'état d'urgence par des règles constitutionnelles (a). Et il y a la nécessité d'encadrer l'état d'exception par le droit international (b).

a) La réforme souhaitable de l'application de l'état d'urgence

L'état d'exception en général est le signe d'une dégradation de la situation politique dans un pays. Au niveau international, l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 entré en vigueur le 23 mars 1976 contient des dispositions sur l'état d'exception. Il est très proche de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶³⁴. Les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence sont une menace contre la vie de la nation, les mesures doivent être limitées au nécessaire pour le retour à l'ordre, les mesures doivent être compatibles avec les engagements internationaux de l'État et il est interdit d'utiliser les forces de l'ordre contre une partie de la population de manière discriminatoire. Ces conditions entraînent une application modérée de l'état d'urgence. Ce n'est pas ce qui est observé au niveau international. Dans un rapport suédois de 2016, il est indiqué que « ce qui est normalement considéré comme des mesures d'urgence est rendu plus ou moins permanent. Des mesures sont prises et justifiées qui sont en dehors des limites normales de la procédure politique et juridique »⁶³⁵. Il y a donc selon ce rapport une nécessité de ramener l'application de l'état d'urgence à des conditions objectives.

Dans le rapport de la commission de Venise de 1995, il y avait déjà les cinq critères pour encadrer l'état d'urgence. Ces critères sont premièrement de définir clairement

⁶³⁴ Article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : 1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18.

3. Les États parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations.

⁶³⁵ KLAMBERG Mark, *Reconstructing the Notion of State of Emergency under Human Rights Law*, Stockholm University, 2016, page 6.

les situations d'urgence pouvant donner lieu à la proclamation de l'état d'urgence : « Il faut que soit spécifiée clairement l'existence d'un danger réel et imminent »⁶³⁶. Deuxièmement, l'état d'urgence doit être notifié aux autres États qui sont informés des dérogations qui sont appliquées. Troisièmement, « la constitution doit indiquer clairement quels sont les droits qui peuvent être suspendus et quels sont ceux qui ne souffrent aucune dérogation et qui doivent être respectés en toutes circonstances »⁶³⁷. Quatrièmement, le principe de proportionnalité doit être respecté par l'exécutif et par les forces de l'ordre. Cinquièmement, le droit reste le principe fondamental même pendant l'état d'urgence.

Mais le rapport suédois de 2016 montre que les causes d'application de l'état d'urgence se diversifient. Il n'y a pas seulement le terrorisme. Il y a aussi les migrations. Les migrations sont considérées comme des menaces par beaucoup de pays. Depuis 2011 en Europe, les migrations sont le résultat des crises dans les pays arabes comme la Syrie. Mais il y a aussi une migration venant d'Afrique qui s'est renforcée parce que la crise en Libye ne permet plus de retenir les migrants.

Les migrants venant de pays étrangers posent un problème spécial pour l'état d'urgence. Les mesures sont dirigées en pratique contre une catégorie de personnes. La population en général n'est pas visée par les mesures. Plus la population est homogène, plus il est difficile d'intégrer des personnes étrangères. En Europe, les mesures prises en Hongrie étaient militaires. Le Gouvernement de M. Orban considérait que les migrants envahissaient la Hongrie. Il pensait aussi que les migrants étaient majoritairement musulmans et menaçaient l'identité chrétienne de l'Europe⁶³⁸. Le gouvernement de la Hongrie a donc déclaré l'état d'urgence à cause de la migration.

Dans d'autres cas, des mesures sont prises en dehors de l'état d'urgence. En Suède, pour contrôler les migrations, une «Loi sur les mesures spéciales en cas de danger grave pour le public et la sécurité intérieure du pays » a été adoptée⁶³⁹. Le motif était

⁶³⁶ ÖZBUDUN Ergun Özbudun – TURHAN Mehmet, *Les pouvoirs d'exception*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg 1995, page 23.

⁶³⁷ ÖZBUDUN Ergun Özbudun – TURHAN Mehmet, *Les pouvoirs d'exception*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg 1995, page 23.

⁶³⁸ KLAMBERG Mark, *Reconstructing the Notion of State of Emergency under Human Rights Law*, Stockholm University, 2016, page 8.

⁶³⁹ KLAMBERG Mark, *Reconstructing the Notion of State of Emergency under Human Rights Law*, Stockholm University, 2016, page 8.

la quantité de demandes (145 000 en 2015) et la capacité d'accueil des services publics dans le pays. Mais le point principal était la sécurité. « Le gouvernement estime que la situation actuelle dans une large perspective constitue une menace sérieuse contre l'ordre public et la sécurité intérieure »⁶⁴⁰. Il y a donc des mesures exceptionnelles qui visent les migrants mais pas le reste de la population. La discrimination est contraire aux principes du droit international. Mais tous les pays doivent se protéger contre les arrivées massives de personnes étrangères.

Il y a aussi des situations sanitaires qui justifient l'état d'urgence. En 2014-2015, il y a eu la crise du virus Ebola en Afrique de l'Ouest. L'état d'urgence a été déclaré par la Guinée, le Libéria et la Sierra Leone. Ces pays ont des pouvoirs autoritaires. Les mesures prises dans ces pays ont limité les droits de se rassembler et de se déplacer. En Sierra Leone, à partir du 7 août 2014, il a été annoncé que selon la constitution de 1991 il y aurait des mesures d'urgence⁶⁴¹. Une quarantaine pour tous les foyers de la maladie (qui interdit aux personnes de se déplacer) sous la surveillance de la police ; la protection des personnels de santé par la police et les forces armées ; les restrictions pour les rassemblements qui ne sont pas des opérations de sensibilisation à la maladie Ebola ; la fouille des maisons et l'éloignement des victimes et des suspects de porter la maladie.

Le 13 août 2014, le président de la Guinée a déclaré un état d'urgence sanitaire selon la loi sur la santé publique de 1997. Les mesures étaient la quarantaine des malades et des suspects mise en œuvre par les forces de sécurité et les personnels de santé ; Le président a déclaré que « quiconque bloque ou incite quelqu'un à bloquer de quelque façon que ce soit la détection, le traitement d'isolement ou l'examen d'une personne malade, d'un cas suspect ou d'un contact sera considéré comme une menace pour la santé publique et sera traduit devant la loi »⁶⁴².

Le 30 juillet 2014 le président du Libéria a annoncé la fermeture des écoles, des marchés et l'interdiction de se déplacer dans de nombreuses régions. Il a annoncé la

⁶⁴⁰ KLAMBERG Mark, *Reconstructing the Notion of State of Emergency under Human Rights Law*, Stockholm University, 2016, page 8.

⁶⁴¹ KLAMBERG Mark, *Reconstructing the Notion of State of Emergency under Human Rights Law*, Stockholm University, 2016, page 9.

⁶⁴² KLAMBERG Mark, *Reconstructing the Notion of State of Emergency under Human Rights Law*, Stockholm University, 2016, page 9.

suspension de droits sans préciser lesquels. Ce sont les forces de sécurité qui sont chargées de la mise en œuvre de ces mesures.

Selon le rapport suédois de 2016, ces mesures étaient légitimes même si elles étaient critiquables sur le plan du droit. En particulier, il n'y avait pas de durée précisée pour l'état d'urgence sanitaire. Il pouvait aussi y avoir des inquiétudes d'utiliser la situation pour contrôler l'opposition. Mais les mesures étaient adaptées à la crise.

b) Le contrôle international de l'état d'urgence

La déclaration de l'état d'urgence dans un pays est une question interne et internationale. Sur le plan international, il faut informer les pays étrangers de la suspension des droits sur le territoire ou une partie du territoire. Des ressortissants étrangers peuvent se trouver sur le territoire concerné. Les ambassades doivent savoir quels sont les droits qui sont suspendus pour assurer la protection des citoyens.

La notification internationale est prévue par l'article 4-3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « Les États parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations ». En pratique toutes les situations d'état d'urgence ne sont pas transmises. Mais certains États respectent ces obligations. Un exemple récent de notification internationale en dehors du cadre du Conseil de l'Europe est le Pérou. La prorogation de l'état d'urgence déclaré dans le district d'Echarate de la province de La Convención (département de Cusco) par le décret suprême n° 071-2016-PCM a été notifiée le 31 octobre 2016 - au Secrétaire général des Nations-Unies⁶⁴³. Il faut noter que l'état d'urgence est limité dans le cadre géographique. Les conditions de sa déclaration sont la lutte contre des terroristes et la lutte frontale contre le trafic illicite de stupéfiants. Dans le cas du Pérou, les droits suspendus sont précisés dans le cadre constitutionnel et dans le cadre international : « Est suspendu, pendant la durée de l'état d'urgence, l'exercice des droits relatifs à la liberté et à la sécurité de la personne, à l'inviolabilité du domicile et à la liberté de réunion et de circulation sur le territoire, consacré aux

⁶⁴³ ONU. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966- Pérou : notification en vertu du paragraphe 3 de l'article 4, 31 octobre 2016. Lien internet : <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.849.2016-Frn.pdf>

paragrapes 9, 11, 12 et 24 f) de l'article 2 de la Constitution politique du Pérou et aux articles 17, 12, 21 et 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques »⁶⁴⁴. Le maintien de l'ordre est à la police et aux forces armées. La police est seule compétente dans les pouvoirs constitutionnels et donc dans les procédures devant la justice : « Que, par le Décret législatif n° 1095, a été établi le cadre légal qui régit les principes, formes, conditions et limites pour l'emploi et l'usage de la force par les forces armées sur le territoire national et que le Titre II de ce Décret énonce les normes sur l'usage de la force en d'autres situations de violence, dans des zones pour lesquelles l'état d'urgence a été déclaré, le contrôle de l'ordre interne étant à la charge de la Police nationale du Pérou dans l'accomplissement de sa fonction constitutionnelle, par l'usage de son potentiel et sa capacité coercitive pour la protection de la société, en défense de l'état de droit »⁶⁴⁵.

Le contrôle international peut aussi prendre la forme de sanctions contre l'abus de l'état d'urgence. Il y a un exemple historique. « Lorsqu'en 1985, le Gouvernement sud-africain déclara l'état d'urgence dans de larges parties du pays, le Conseil de sécurité de l'ONU recommanda l'adoption de boycotts économiques sectoriels et le gel des relations sportives et culturelles »⁶⁴⁶. Les États-Unis ont été plus loin en interdisant les vols des compagnies aériennes sud-africaines.

Il n'y a en général aucune réaction du Conseil de Sécurité des Nations-Unies en matière d'état d'urgence. Cela s'explique par le fait que ni la paix ni la sécurité internationale ne sont menacées par ces affaires intérieures. Le contrôle juridictionnel est compliqué. Les juridictions internationales peuvent indirectement juger les abus de pouvoir commis sous l'état d'urgence. Selon M. Delmas-Marty, « les Cours des Droits de l'homme jugent les États pour violation des Droits de l'homme ; à cette occasion, elles peuvent mettre en cause des dispositifs législatifs, policiers ou judiciaires. Les juridictions pénales internationales, quant à elles, jugent des individus pour crimes de guerre ou crimes contre l'humanité. Elles peuvent notamment juger des chefs d'État

⁶⁴⁴ ONU. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966- Pérou : notification en vertu du paragraphe 3 de l'article 4, 31 octobre 2016. Lien internet : <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.849.2016-Frn.pdf>

⁶⁴⁵ ONU. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966- Pérou : notification en vertu du paragraphe 3 de l'article 4, 31 octobre 2016. Lien internet : <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.849.2016-Frn.pdf>

⁶⁴⁶ ONU. Commission du droit international. *Projet d'articles sur la responsabilité de l'état pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs*, 2001, page 378.

en exercice, car l'immunité des chefs d'État ne leur est pas opposable. En théorie comme en pratique – on l'a vu pour l'ex-Yougoslavie –, des responsables politiques de très haut niveau peuvent être jugés, pour avoir commis ce type de crimes. C'est donc indirectement à travers la commission de crimes particulièrement graves que des pratiques liées à un état d'urgence, de siège, ou d'exception, peuvent être mises en cause »⁶⁴⁷.

En pratique, la seule possibilité c'est un changement de pouvoir et envoyer les dirigeants et les membres des forces de l'ordre devant les tribunaux. Mais c'est très difficile parce que la réconciliation nationale oblige les nouvelles autorités à utiliser les forces de sécurité de l'ancien régime comme en Tunisie par exemple. La continuité du personnel est une mauvaise chose. Les mauvaises pratiques peuvent continuer sous un nouveau régime constitutionnel.

Chapitre deuxième : La contestation des modalités du maintien de l'ordre par les forces de l'ordre

Les causes de l'intervention des forces de l'ordre peuvent être discutées. Mais les modalités du maintien de l'ordre peuvent aussi être discutées. Les deux points sont souvent connectés. « La confiance extrêmement faible de la population dans les forces de l'ordre a été causée par des déficiences systémiques dans le fonctionnement des forces de l'ordre ukrainiennes »⁶⁴⁸. La légitimité des forces de l'ordre est la condition n° 1 de l'acceptation du maintien de l'ordre par la population. Mais dans beaucoup de situations passées et récentes, les techniques du maintien de l'ordre utilisées même par des forces de l'ordre légitimes peuvent poser des problèmes. Il n'y a pas forcément de remise en cause de la nécessité du maintien de l'ordre par la société mais il y a un débat sur les méthodes qui sont employées. Ces méthodes peuvent retirer rapidement la légitimité aux forces de l'ordre. L'image négative comme en Ukraine entraîne un rejet des interventions. Pour résumer, une des causes principales des désordres c'est l'intervention des forces de police. Même dans les pays avancés comme la France, l'intervention peut causer des contestations. La différence avec d'autres pays, c'est que dans les démocraties, les modalités du maintien de l'ordre sont débattues politiquement. Cela veut dire que la contestation dans la rue est reprise par une

⁶⁴⁷ DELMAS-MARTY Mireille, *De l'exception en droit. Entretien avec Mireille Delmas-Marty*, Tracés. Revue de sciences humaines, 2011, pages 199 à 211. Lien internet : <https://traces.revues.org/5088>

⁶⁴⁸ Ukraine. Ministère des affaires intérieures, *Development Strategy for Police Reform*, novembre 2014. Lien internet : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/en/publish/article/1240270>

contestation politique. En général, le débat politique sert à calmer la rue. Une fois que l'affrontement a lieu dans les assemblées, il n'est plus nécessaire de continuer la contestation violente. C'est l'avantage des systèmes démocratiques. Mais dans les pays où le débat politique n'existe pas, il n'y a que la rue. La violence est continue. Elle se calme quand les manifestants ou les forces de l'ordre sont fatigués. Après elle reprend. Il n'y a pas de possibilité de transformer la contestation de la violence du maintien de l'ordre par une vision plus large des problèmes de l'État. Cette différence explique que les effets de la contestation des modalités du maintien de l'ordre soient différents selon les cas. Dans ces 10 dernières années, l'instabilité du pouvoir politique, les problèmes économiques et le terrorisme ont développé les techniques du maintien de l'ordre. Dans beaucoup de cas, les populations ont accepté un renforcement des contrôles pour protéger l'équilibre de la société. Mais dans d'autres cas, les renforcements aggravent la pression sur la population. Il y a donc le problème de la légitimité des nouvelles techniques du maintien de l'ordre (section 1). Il y a aussi la nécessité de modérer l'intervention des forces de l'ordre (section 2).

Section 1 Le problème de la légitimité des nouvelles techniques du maintien de l'ordre

Selon un rapport du FBI, il y a deux forces contraires dans le développement de la technologie pour le maintien de l'ordre. La première c'est le besoin de sécurité des populations et le deuxième c'est la pression subie par les gouvernements pour être transparents⁶⁴⁹. C'est incompatible parce que la sécurité implique des moyens technologiques qui sont des invasions dans la vie des personnes. Il faut noter en plus que dans le domaine de la technologie, le public est aussi avancé que les forces de l'ordre et parfois, dans les pays en développement, bien plus avancé. C'est un problème quand les criminels ou les terroristes sont mieux équipés que les policiers pour préparer les attaques sans se montrer ou pour préparer leur fuite ou de faux papiers ou même pour communiquer sans laisser de traces. En résumé, sur le plan de la technologie, il y a une compétition entre les forces de sécurité et le public. N'importe qui dans la rue peut mettre la police en difficulté avec un simple smartphone en diffusant la photo de quelqu'un. Pourtant, il est important de comprendre que les

⁶⁴⁹ Federal Bureau of investigations (FBI) : MYERS Richard (Chief) – SCHAFER - Joseph LEVIN Bernard, *Police Decision-Making : A Futures Perspective*, Futures Working Group White Paper Series, Vol 1. N° 2. Septembre 2010, page 22.

nouvelles technologies de surveillance n'inspirent pas confiance à la population. « Les scandales impliquant des programmes du DoD tels que le programme d'écoute électronique sans mandat de l'Agence nationale de sécurité et les efforts d'espionnage contre les activités de contre-espionnage contre les manifestants contre la guerre donnent aux Américains peu de foi que le DoD peut efficacement maintenir ses opérations dans les limites légales établies »⁶⁵⁰. Les citoyens pensent généralement que la police ne se limitera pas à la recherche des informations pour le maintien de l'ordre. La population pense que la surveillance est générale et ramasse des informations sur tout le monde. Il y a aussi le problème des technologies de communication. Il faut comprendre que le développement des moyens de communication pose des problèmes aux forces de l'ordre. Les manifestations sont organisées, photographiées et filmées par les policiers, mais aussi par les journalistes, par les manifestants et par tous les gens qui regardent par les fenêtres. Il suffit de regarder les vidéos prises pendant l'attaque du Bataclan à Paris ou de Charlie Hebdo en 2015 pour le voir. Cela veut dire qu'avec les téléphones portables, les photos des officiers de police en action circulent partout dans le pays et dans le monde. Cela peut causer des dommages à l'image des forces de sécurité si les photos capturent des images de violences. En général, il devient difficile d'empêcher la circulation des informations dans un monde ouvert. Il y a donc un problème de fiabilité. On ne sait pas si la technologie va se retourner contre les forces de police en montrant des violences. La surveillance nécessite des moyens à disposition de la police pour prévenir les troubles à l'ordre public. Mais il y a aussi le problème des communications. Les troubles à l'ordre public se développent avec l'appui des moyens de communication qui permettent d'organiser une manifestation ou une émeute très vite. Il faut donc distinguer l'impact de la technologie dans ces deux domaines en étudiant sous l'angle de leur légitimité dans le maintien de l'ordre, les moyens de surveillance (§ 1) et les moyens de communication (§ 2).

⁶⁵⁰ Lettre de la « American Civil Liberties Union » (ACLU), 10 septembre 2009. Publiée dans *Before Disaster Strikes Imperatives for Enhancing Defense Support of Civil Authorities*, Report of the Advisory Panel on Department of Defense Capabilities for Support of Civil Authorities After Certain Incidents to the Secretary of Defense and the Chairmen and Ranking Minority Members, Committees on Armed Services, U.S. Senate and U.S. House of Representatives, 15 septembre 2010, page 84.

§ 1 Le développement des technologies du maintien de l'ordre préventif

La liberté d'expression « online » est un nouveau problème parce que la liberté d'expression, de se rassembler pacifiquement ou de protester se fait par les technologies de l'information comme internet et le téléphone mobile que les gouvernements peuvent couper. Ils peuvent couper complètement ou sélectivement certaines applications. Les compagnies de téléphone et d'internet sont mondiales et leur responsabilité est très mal fondée⁶⁵¹. Ce qu'on ne sait pas c'est le rôle que ces moyens techniques jouent dans les révolutions ou les protestations. Il y a deux visions du problème : la première vision, c'est que les moyens de communication et les réseaux sociaux facilitent l'organisation de manifestations. Ce sont des moyens d'amplification des protestations. La deuxième vision, c'est de penser que le contrôle de l'État sur les communications a été dépassé par la technologie et que des manifestations impossibles sans les moyens internet deviennent possibles à organiser⁶⁵². La réalité combine ces deux éléments. Le développement des technologies permettant de contrôler internet avance en même temps que les technologies permettant d'échapper à ces contrôles. La question pour les forces de l'ordre est de prendre en compte la masse des informations qui circulent sur internet pour capter celles qui posent des problèmes de sécurité pour l'État. L'expérience montre qu'il n'est pas possible de tout empêcher. Même les pays avancés technologiquement subissent des attaques terroristes qu'ils n'ont pas pu voir à l'avance. Mais l'exploitation des informations permet d'adapter les dispositifs de sécurité à la menace. La question du renseignement et de la surveillance est compliquée. La différence entre les deux est simple. La surveillance est largement passive et consiste à capter des informations audiovisuelles. Le renseignement est actif et consiste à aller chercher des informations pour préparer une action. Le problème est de savoir si les forces de l'ordre ont la technologie pour surveiller les espaces numériques surtout quand ils sont cryptés. Il faut organiser des patrouilles sur internet. La question supplémentaire c'est le coût de ces opérations. Si cela coûte trop

⁶⁵¹JACQUES Isabelle, *Conference report Peaceful protest : a cornerstone of democracy : How to address the challenges ?* 26 - 28 janvier 2012, Wilton Park, Working paper 1154, page 3.

⁶⁵² Ibid.: « There are a range of views about whether new media tools, like Facebook and Twitter, mobile telephony and the internet have transformed protest. Some argue recent protests would not have been possible without these media and technology enabling people to form groups effortlessly, and communicate freely. Others believe these tools simply amplify deliberate organisation. Clearly it is now much easier to create an alternative media online to impart messages throughout the world almost instantaneously and to challenge traditional media which may be under government control ».

cher pour le résultat obtenu, ces techniques sont menacées⁶⁵³. Il faut donc examiner les moyens de surveillance (A) et les techniques de renseignement (B).

A/ La surveillance des espaces publics

La surveillance de l'espace public par des caméras s'est beaucoup développée. Elle est directement liée au maintien de l'ordre comme le montre un rapport français de la Cour des comptes : « La vidéosurveillance est aussi employée en soutien aux opérations de service d'ordre ou de maintien de l'ordre. Elle fournit un important appui opérationnel pour l'encadrement des manifestations et rassemblements publics de grande ampleur. Elle permet aux responsables de police nationale d'avoir une vision d'ensemble pour, par exemple, traiter les incidents éventuels en queue de cortèges, en complément des informations transmises par radio. Enfin, la vidéosurveillance est devenue, pour les services d'enquête de la police nationale, un outil d'investigation judiciaire d'usage fréquent »⁶⁵⁴. Cela veut dire que les caméras coûtent moins cher que les personnels de sécurité. Il y a donc une automatisation de la surveillance parce que les pays ne peuvent plus payer une masse de policiers pour assurer la sécurité publique. Mais il y a aussi la recherche de l'efficacité parce que les enregistrements permettent de savoir exactement ce qui s'est passé en cas de poursuites devant les tribunaux. Il faut distinguer les moyens fixes de surveillance (a) et les moyens mobiles spécifiquement utilisés pendant les troubles (b).

a) Les moyens fixes de surveillance des espaces publics caméra

D'autres technologies comme les caméras de surveillance dans les rues ou des caméras portables se développent. Il y a aussi la collecte des données et la géolocalisation des téléphones ou des personnes par les cartes bancaires par exemple. Mais il faut noter que cette militarisation des technologies peut rendre difficile l'acceptation par le public du maintien de l'ordre sous ses nouvelles formes⁶⁵⁵.

⁶⁵³ UK. Digital Investigation and Intelligence - *Policing capabilities for a digital age*, avril 2015, page 9. Lien internet :

<http://www.npcc.police.uk/documents/reports/Digital%20Investigation%20and%20Intelligence%20Policing%20capabilities%20for%20a%20digital%20age%20April%202015.pdf>

⁶⁵⁴ France, Cour des Comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, Rapport public thématique, juillet 2011, page 137.

⁶⁵⁵ SILBERGILT Richard – CHOW Brian - HOLLYWOOD John- WOODS Dulani – ZAYDMAN Mikhail – JACKSON Brian, *Visions of Law Enforcement Technology in the Period 2024-2034*, Rand Corporation, Report of the Law Enforcement Futuring Workshop, Santa monica, 2015, page 23.

Il y a beaucoup de problèmes autour du déploiement des caméras de surveillance. Il n'y a aucun doute sur leur efficacité dans la résolution des enquêtes criminelles et de leur capacité à suivre les mouvements des auteurs de crimes ou d'attaques terroristes. En France, le déploiement des caméras est réglementé par le code de la sécurité intérieure dans les articles L 251 à L 255. L'article L 251-3 limite le champ de vision des caméras pour protéger la vie privée : « Les opérations de vidéoprotection de la voie publique sont réalisées de telle sorte qu'elles ne visualisent pas les images de l'intérieur des immeubles d'habitation ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. Le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéoprotection et de l'autorité ou de la personne responsable ». Le déploiement est soumis à une autorisation qui est donnée par les préfetures.

Dans l'enquête sur les attentats à Paris de 2015, il y a aussi les images de la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) qui montrent Abdelhamid Abaaoud à la station de métro Croix de Chavaux, le vendredi 13 novembre vers 22 heures, juste après les attaques à l'arme automatique contre des restaurants. Ces images sont précieuses pour l'enquête et viennent d'un réseau de surveillance dans les espaces publics. L'utilité des caméras ne se discute donc pas. Les problèmes sont juridiques. Le premier problème c'est la protection de la vie privée qui doit être respectée aussi sur les espaces publics. En cas de violences des manifestants ou de la police, le système judiciaire présume que les personnes sont innocentes avant d'être jugées. Mais les images et les vidéos peuvent jouer un rôle dans la procédure judiciaire parce qu'elles sont publiques, donnent facilement l'identité des personnes et montrent des personnes qui n'ont rien à voir avec les faits et qui se retrouvent sur internet. Les caméras portables des forces de police sont dans le même cas puisqu'elles peuvent filmer un environnement panoramique et capturer des images qui font partie de la vie privée des personnes⁶⁵⁶. Il faut protéger les images captées par les forces de police contre des intrusions. Le droit européen protège le droit à la vie privée. Les ingérences se justifient par la sécurité mais doivent être proportionnées⁶⁵⁷.

⁶⁵⁶ JACKSON Brian, *Strengthening Trust Between Police and the Public in an Era of Increasing Transparency*, Rand Corporation, Testimony presented before the House Republican Policy Committee Law Enforcement Task Force, 6 octobre 2015, page 4.

⁶⁵⁷ Convention européenne des droits de l'homme, article 8 : Droit au respect de la vie privée et familiale. 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

Mais il y a encore plus de problèmes avec les caméras de sécurité privées. L'utilisation privée et commerciale de ces images est discutable. Le 19 novembre 2015, le Daily Mail a publié sur son site internet les vidéos d'une caméra de surveillance d'un restaurant pris sous le feu des attaques terroristes du 13 novembre⁶⁵⁸. Ces images n'ont aucun intérêt mais montrent que même les espaces privés comme les restaurants ont leur propre système de surveillance et que les clients n'ont pas de problèmes avec ça à condition que ces images ne soient pas vendues. Dans le cas du Daily Mail, le responsable du restaurant a vendu les images 50 000 € au journal. Il a été condamné par la justice française le 30 mai 2017 à 10 000 € d'amende pour « divulgation d'images de vidéoprotection à une personne non habilitée »⁶⁵⁹.

Il faut donc trouver un équilibre entre les caméras qui se répandent partout dans le monde très vite et la vie privée parce que les caméras peuvent devenir un instrument d'oppression de la population. Le code d'utilisation des caméras de surveillance au Royaume-Uni est très précis sur la relation entre la confiance et le déploiement des caméras sur les espaces publics : « The purpose of the code will be to ensure that individuals and wider communities have confidence that surveillance cameras are deployed to protect and support them, rather than spy on them »⁶⁶⁰. Au Royaume-Uni la police est organisée sur la base de l'appartenance de la police à la communauté des citoyens « police by consent ». Et pour les caméras, l'information du public permet d'appliquer « police by consent » à ces systèmes de surveillance qui ne sont pas des citoyens mais des machines. Il faut considérer ces machines comme des moyens de cette police citoyenne. Il faut assurer la légitimité de ces machines en obtenant un consensus général fondé sur la transparence, sur l'intégrité de ceux qui traitent les images et sur le droit de demander des comptes aux autorités. Le code retient les

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

⁶⁵⁸ Lien internet : <http://www.rtl.be/info/monde/france/attentats-de-paris-les-images-terrifiantes-des-cameras-de-surveillance-d-un-restaurant-devoilees-772104.aspx>

⁶⁵⁹ Uffington Post, 30 mai 2017. Lien internet : http://www.huffingtonpost.fr/2017/05/30/le-patron-du-casa-nostra-condamne-a-10-000-euros-damende-pour-a_a_22116858/

⁶⁶⁰ UK Home Office, Surveillance Camera Code of Practice pursuant to the Protection of Freedoms Act 2012, juin 2013, point 1-5 (page 5). Lien internet : <http://www.bwvsg.com/wp-content/uploads/2013/08/Home-Office-CCTV-Code-of-Practice-June-2013.pdf>

principes de proportionnalité et de transparence comme guide pour l'utilisation des caméras de surveillance⁶⁶¹.

Le déploiement des caméras doit être justifié clairement et poursuivre un but légitime de sécurité nationale, de sécurité publique, de prévention des désordres ou des crimes, de protection de la santé et de la morale publique et de la protection des droits et libertés de tous⁶⁶². Ces objectifs doivent être définis et évalués au moment de la décision de mettre une caméra. La prévention des désordres relève du maintien de l'ordre préventif en détectant rapidement les regroupements de personnes. En effet, il peut y avoir des manifestations non déclarées organisées par surprise avec des personnes qui convergent vers un endroit par petits groupes ou seuls et qui rapidement constitue un groupe qui fait des désordres sur la voie publique. La caméra peut enregistrer ces mouvements et préparer l'envoi des forces de l'ordre.

Concernant les annexes aux caméras, les enregistrements audio posent de grands problèmes de légitimité. Dans le code pratique au Royaume-Uni il est clairement indiqué que l'enregistrement qui écoute les conversations dans les espaces publics relève d'une autre logique que la surveillance. « Tout déploiement proposé qui inclut l'enregistrement audio dans un lieu public est susceptible de nécessiter une forte justification de la nécessité d'établir sa proportionnalité. Il existe une forte présomption selon laquelle un système de caméra de surveillance ne doit pas être utilisé pour enregistrer des conversations, car cela est très intrusif et peu susceptible d'être justifié »⁶⁶³. C'est la même chose avec les systèmes de reconnaissance faciale qui est pourtant généralisée avec les passeports biométriques. Mais sur la voie publique, cela veut dire que les autorités peuvent suivre les déplacements des personnes en sachant les identités. Il faut penser que les régimes politiques peuvent faire un mauvais usage de ces systèmes. C'est encore plus compliqué avec les systèmes qui fonctionnent sans intervention humaine et qui enregistre passivement les identités de tout le monde. Dans le code du Royaume-Uni, les enregistrements audio doivent être justifiés, proportionnés et ne pas être automatiques.

⁶⁶¹ Ibid. point 1-6, page 5.

⁶⁶² Ibid. point 3-1-1, page 12.

⁶⁶³ UK Home Office, Surveillance Camera Code of Practice pursuant to the Protection of Freedoms Act 2012, juin 2013, point 3-2-2, page 13.

Un autre problème avec les caméras de surveillance est la formation et la responsabilité des policiers qui sont en charge. Il faut interdire la diffusion des images et des informations dans le public. L'accès à ces images doit être restreint et les personnes doivent pouvoir s'adresser à un bureau pour se plaindre.

b) Les moyens mobiles de surveillance des opérations caméra body

Techniquement, avec les caméras numériques miniatures, il est possible de capter des images et enregistrer des sons partout. Les caméras peuvent être portées sur le casque ou une casquette (Head-Mounted Cameras). Dans ce cas, l'image est subjective. Elle capte ce que l'officier de police voit. À Plymouth et dans d'autres villes du Royaume-Uni, ce sont des « head Cameras » qui sont déployées⁶⁶⁴. Les caméras portées sur le devant du corps (Body-Mounted Cameras) captent la scène face à l'agent. Ces systèmes doivent pouvoir être mis en action par un officier de police sans aide extérieure et ne pas réduire la mobilité des personnels. Les caméras ne sont pas de l'espionnage et ces caméras sont visibles par le public⁶⁶⁵. La technologie n'est pas le problème. Toutes les solutions techniques sont connues et les notices d'utilisation sont disponibles partout sur internet. Il y a des questions de stockage et de quantité. Mais les batteries offrent une capacité de 8 à 12 heures d'enregistrement et les mémoires environ 400 heures de stockage. Ces capacités sont suffisantes pour une opération de maintien de l'ordre⁶⁶⁶. Selon une étude américaine, le coût de ces caméras portables est variable selon la provenance et la qualité. Mais il est important que la qualité du son et de l'image soit très bonne pour être utile devant la justice. Si les images sont floues ou imprécises, il n'y a aucun intérêt. Aux États-Unis, le prix varie entre 800 et 1200 \$ par équipement⁶⁶⁷.

La police de La Nouvelle-Orléans qui a été critiquée souvent pour ses violences a déployé 350 caméras portables pour 1,2 million de dollars sur 5 ans. L'essentiel du

⁶⁶⁴ UK Home Office, *Guidance for the Police Use of Body-Worn Video Devices*, Police And Crime Standards Directorate, juillet 2007, page 69.

⁶⁶⁵ UK Home Office, *Guidance for the Police Use of Body-Worn Video Devices*, Police And Crime Standards Directorate, juillet 2007, page 34.

⁶⁶⁶ Ibid. page 69.

⁶⁶⁷ USA. Police Executive Research Forum, *Implementing a Body-Worn Camera Program : Recommendations and Lessons Learned*, Washington DC, 2014, page 32.

Lien internet :

http://www.policeforum.org/assets/docs/Free_Online_Documents/Technology/implementing%20a%20body-worn%20camera%20program.pdf

coût est le système de stockage des données qui doit être sécurisé et avec un accès réglementé.

Mais le stockage pose des problèmes de quantités difficiles. « Si vous enregistrez tout, il y aura des coûts astronomiques de stockage des données. Avec 500 agents utilisant des caméras, nous avons déjà produit plus de 40 000 vidéos en seulement sept mois »⁶⁶⁸. Si l'enregistrement est continu, c'est la surveillance de masse et il y a encore plus de vidéos à stocker. Dans le cas de New York, l'équipement en caméras portables signifie 30 000 officiers de police⁶⁶⁹. En cas d'enregistrement continu, cela veut dire des milliers de personnes qui sont filmées alors qu'il n'y a aucun problème de trouble à l'ordre public. Dans ce cas, ces sont les quartiers les plus difficiles que seraient les plus surveillés et c'est là que les populations pensent avoir le moins de droits. Ce sont donc les problèmes juridiques qui sont au premier plan⁶⁷⁰. En France, le développement des « caméras-piétons » par la police a donné lieu à des questions sur la base légale parce que la législation sur la vidéosurveillance par des caméras fixes dans les villes n'est pas applicable. Les caméras fixes filment en permanence tout le monde sans distinction tandis que les caméras portables sont déclenchées au moment des interventions si l'officier de police croit qu'il va y avoir un problème. Le ministère de l'Intérieur a répondu en 2014 que ces caméras étaient faites pour améliorer les relations entre les forces de l'ordre et le public surtout au moment des contrôles d'identité. Il y a des agressions dans les quartiers difficiles avec un risque de dérapage des contrôles quand les policiers sont insultés. Mais le ministère précise que ces caméras sont réservées à la police nationale et à la gendarmerie, donc aux officiers de police judiciaire qui peuvent interpellier les personnes dans les zones de sécurité prioritaire : « A la fin de l'année 2013, 238 caméras étaient affectées dans les

⁶⁶⁸ USA. Police Executive Research Forum, *Implementing a Body-Worn Camera Program : Recommendations and Lessons Learned*, Washington DC, 2014, page 33.

Lien internet :

http://www.policeforum.org/assets/docs/Free_Online_Documents/Technology/implementing%20a%20body-worn%20camera%20program.pdf

⁶⁶⁹ STANLEY Jay, *Police Body-Mounted Cameras : With Right Policies in Place, a Win For All*, mai 2015, American, Civil Liberties Union, 9 pages. Lien internet : <https://www.aclu.org/police-body-mounted-cameras-right-policies-place-win-all?redirect=technology-and-liberty/police-body-mounted-cameras-right-policies-place-win-all>

⁶⁷⁰ Canada. Commissariat de la protection de la vie privée du Canada, *Guidance for the Use of Body-Worn Cameras by Law Enforcement Authorities*, 2014, 12 pages. Lien internet : <http://www.bwvsg.com/wp-content/uploads/2015/06/Guidance-for-BWC-by-LEAs.pdf>

services de police dans ces ZSP et 528 en zone gendarmerie »⁶⁷¹. Mais la base juridique mentionnée par le ministère est l'article 9 du Code civil (chacun a droit au respect de sa vie privée) et l'article 226-1 du Code pénal (sur l'homicide par imprudence). Le cadre juridique spécial est à l'étude. Mais le nouveau code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie est entré en vigueur le 1^o janvier 2014, entre la question posée et la réponse donnée par le ministère et il n'y a rien sur l'utilisation des caméras-piétons⁶⁷². Il y a un retard visible par rapport aux pays anglo-saxons. Dans ces pays, les conditions légales sont importantes puisqu'il faut que le droit prévoie que les images et les enregistrements sont recevables devant la justice. Sinon, cela ne sert à rien pour apporter la preuve d'un trouble ou d'un crime. Aux États-Unis, le développement du port des caméras individuelles par les officiers de police a été discuté aux États-Unis après les émeutes de Ferguson et la mort d'un jeune afro-américain dans des conditions compliquées. Les images venant des caméras auraient pu montrer la situation de violence et justifier l'usage de la force. « Les BWV (caméras portables) peuvent donc avoir l'avantage significatif de fournir un dossier précis de la justification de l'utilisation par la police d'armes à feu ou d'armes moins meurtrières »⁶⁷³.

Selon un rapport, l'avantage de ces caméras est de répondre aux accusations du public sur les mauvais comportements des forces de l'ordre. Au Royaume-Uni une expérience a été conduite en 2006-2007 à Plymouth, par les forces de sécurité (Plymouth Basic Command Unit). Le rapport montre que les plaintes contre la police pour usage excessif de la force ont diminué de 40 % quand il y a des caméras portables⁶⁷⁴. C'est pour rétablir la confiance que ces moyens sont utiles⁶⁷⁵. Pour les caméras portables (Body Worn Camera), il y a des règles d'utilisation pour le respect

⁶⁷¹ France, Assemblée Nationale. Question écrite n° 45738 de Monsieur Rémi Delatte (Les Républicains - Côte-d'Or), publiée le 10 décembre 2013. Réponse publiée le 13 mai 2014. Lien internet : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-45738QE.htm>

⁶⁷² France. Code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale, 1^o janvier 2014. Lien internet : <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Deontologie>

⁶⁷³ UK Home Office, *Guidance for the Police Use of Body-Worn Video Devices*, Police And Crime Standards Directorate, juillet 2007, page 7.

⁶⁷⁴ UK Home Office, *Guidance for the Police Use of Body-Worn Video Devices*, Police And Crime Standards Directorate, juillet 2007, page 50.

⁶⁷⁵ JACKSON Brian, *Strengthening Trust Between Police and the Public in an Era of Increasing Transparency*, Rand Corporation, Testimony presented before the House Republican Policy Committee Law Enforcement Task Force, 6 octobre 2015, page 16.

de la vie privée et aussi pour informer les personnes qu'elles sont filmées⁶⁷⁶. L'étude faite pour le département de la justice aux États-Unis se fonde sur le code du Royaume-Uni de 2007⁶⁷⁷. Au Royaume-Uni qui a une réglementation développée sur ce sujet, il faut aussi que les personnes sur le terrain au moment des incidents soient prévenues qu'il y a un enregistrement par des annonces à haute voix : « Je porte une caméra » ; « Je vous enregistre en vidéo » ; J'enregistre en vidéo cet incident » ; « Tout ce que vous dites et faites est enregistré en vidéo »⁶⁷⁸. Mais le rapport note aussi qu'il y a un problème puisqu'il faudrait généraliser ces caméras dans tous les moments où le public est en contact avec la police, même en dehors du maintien de l'ordre. Cela change complètement la nature des relations avec les personnes en passant d'une situation collective à une situation individuelle. « Une large utilisation des caméras modifierait également la nature du maintien de l'ordre d'une pratique où la plupart des interactions entre les agents et les citoyens se produisent dans un cadre privé relatif - si elles ne sont pas véritablement privées, les interactions ne sont pas souvent observées par beaucoup de personnes qui ne sont pas directement impliquées être potentiellement public grâce à un examen post-hoc ou même la diffusion de séquences »⁶⁷⁹.

Le droit de la police de filmer librement les manifestants est un problème de liberté publique assez sensible. Il n'est pas certain de pouvoir seulement filmer les manifestants. D'autres personnes qui passent peuvent être filmées. L'utilisation des images n'est pas connue. Le droit de filmer peut être très limité comme en Suisse : « La police peut photographier ou filmer les participants à une manifestation s'il ressort des circonstances concrètes que certaines de ces personnes envisagent de commettre un crime ou un délit dont la gravité ou la particularité justifie cette mesure »⁶⁸⁰. Mais cet article est très difficile à appliquer parce que dans les opérations de maintien de l'ordre, on ne sait jamais si des violences vont éclater. Il est trop tard pour décider de filmer quand les crimes sont commis. La loi suisse applique le principe

⁶⁷⁶ WHITE Michael, *Police Officer Body-Worn Cameras : Assessing the Evidence*, Washington DC, US Department of Justice, 2014.

⁶⁷⁷ UK Home Office, *Guidance for the Police Use of Body-Worn Video Devices*, Police And Crime Standards Directorate, juillet 2007.

⁶⁷⁸ Ibid. page 47.

⁶⁷⁹ JACKSON Brian, *Strengthening Trust Between Police and the Public in an Era of Increasing Transparency*, Rand Corporation, Testimony presented before the House Republican Policy Committee Law Enforcement Task Force, 6 octobre 2015, page 16.

⁶⁸⁰ Suisse. Loi sur les manifestations sur le domaine public du 16 juin 2008 modifiée 2012, article 4 nouvelle rédaction. Lien internet : https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_F3_10.html

de proportionnalité à la conservation et à l'utilisation des images : « Dans le respect du principe de proportionnalité et en particulier compte tenu de la gravité des infractions commises, le matériel photographique ou les films ainsi recueillis peuvent être rendus publics pour permettre l'identification des personnes soupçonnées d'avoir commis un crime ou un délit ou d'y avoir participé. Ils ne seront conservés à l'expiration d'un délai de 30 jours après la manifestation qu'en tant qu'ils sont directement utiles à la poursuite d'un crime ou d'un délit survenu pendant la manifestation »⁶⁸¹. Il est certain que les images ne servent pas ici à constituer une banque de données sur les manifestants.

B/ Le renseignement

Le renseignement améliore le maintien de l'ordre. Il évite les déploiements inutiles de forces qui coûtent cher. Il permet d'adapter le format des unités aux prévisions. Un officier de police de New York. « Quand vous savez qu'ils arrivent, la première chose que vous avez à faire est de gagner autant d'informations sur la manifestation et le mouvement que possible. Combien de personnes allez-vous avoir ? Quels sont leurs plans ? Quels groupes viennent ? Où vont-ils marcher ? Les manifestants violents sont-ils susceptibles d'être là ? Et puis vous déterminez quel type de police et d'équipement vous avez besoin pour contrôler l'événement »⁶⁸². Le problème du renseignement est dans les techniques employées. L'écoute des téléphones et l'exploitation des réseaux sociaux sont une source fiable. Mais le renseignement n'est pas de l'espionnage. Il doit y avoir des garanties légales contre la recherche de renseignements dans toute la population. Les législations antiterroristes ont ouvert des possibilités d'écoute permanente. Cette question de liberté publique doit être traitée dans le cadre des constitutions et des traités internationaux. Sur le plan opérationnel, le renseignement est utilisé pour assurer la sécurité des populations. Il y a deux étapes : l'utilisation du renseignement pour la préparation du dispositif de maintien de l'ordre (a) le renseignement pendant les troubles à l'ordre public (b).

⁶⁸¹ Suisse. Loi sur les manifestations sur le domaine public du 16 juin 2008 modifiée 2012, article 6, nouvelle rédaction. Lien internet : https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_F3_10.html

⁶⁸² FERNANDEZ Luis, *Policing Dissent : Social Control and the Anti-Globalization Movement*, Rutgers University Press, 2008, page 102.

a) Le renseignement en vue de la préparation du dispositif de maintien de l'ordre

Pour assurer le maintien de l'ordre, les forces de sécurité ont besoin d'informations. Ces informations doivent être rassemblées le plus tôt possible avant la manifestation pour décider du dispositif de maintien de l'ordre. La question est l'efficacité du service mais aussi le coût du service. Le déploiement de beaucoup d'officiers de police est très coûteux. Il faut aussi savoir quel type d'équipement il faut déployer. Il est inutile de mettre des équipements lourds pour une manifestation pacifique. Quand la manifestation est prévue longtemps à l'avance comme les sommets internationaux, la police prépare l'opération pour éviter que des actions criminelles perturbent l'événement. Les problèmes sont prévisibles et grandes dimensions. « En 2000, Philadelphie était l'hôte de la Convention nationale républicaine. En 2003, la ville de Miami a accueilli la conférence du Sommet sur la zone de libre-échange des Amériques. Dans chaque ville, la planification de ces événements a été initiée plus d'une année à l'avance. Dans chaque ville, les événements duraient environ une semaine. Dans chaque ville, la réponse initiale, tant du public que des médias, a consisté en des éloges accablants pour les efforts du département de police »⁶⁸³. Le renseignement permet aussi d'exploiter les fichiers des criminels ou des violents déjà repérés⁶⁸⁴. La coopération internationale fonctionne pour les grands événements en échangeant des informations sur les déplacements des personnes qui ont commis des violences dans un pays et qui se rendent dans un autre pays quand un événement est prévu comme les sommets internationaux⁶⁸⁵.

Mais quand la manifestation est une réponse à un problème urgent ou social, les forces de police sont prévenues quelques jours à l'avance et doivent réagir. C'est dans ces situations qu'il peut y avoir des surprises. Il peut y avoir dans ces informations provenant des médias sociaux ou de tous autres supports comme des flyers, des intentions pacifiques mais aussi des intentions criminelles. Des appels à la violence peuvent être détectés. Mais il faut aussi départager les informations qui sont des

⁶⁸³ GALLAGHER John, Federal Prosecutor. NARR Tony - TOLIVER Jessica - MURPHY Jerry - Mac FARLAND Malcolm - EDERHEIMER Joshua, *Police Management of Mass Demonstrations: Identifying Issues and Successful Approaches*, Police Executive Research Forum, Washington, 2006, page 38.

⁶⁸⁴ Institute for Intergovernmental Research. *After-Action Assessment of the Police Response to the August 2014 Demonstrations in Ferguson, Missouri*. COPS Office Critical Response Initiative. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, 2015, page 81.

⁶⁸⁵ Fernandez Luis, *Policing Dissent: Social Control and the Anti-Globalization Movement*, Rutgers University Press, 2008, 208 pages

rumeurs de celle qui sont exploitables. Par exemple, avant l'énorme manifestation de Seattle pour l'assemblée de l'Organisation Mondiale du Commerce, l'augmentation de l'intensité des communications sur ce sujet était le signe que les choses risquent d'être difficiles : selon le département de la police de Seattle. « En août et en septembre, la fréquence et la virulence des rumeurs et des signalements d'actes perturbateurs planifiés et spontanés ont augmenté, principalement via Internet et d'autres médias. La plupart de ces rapports étaient alarmants et beaucoup étaient absurdes. Des événements comme l'OMC attirent invariablement les endormants et la rhétorique extrémiste. Le défi consiste à séparer la désinformation et les rapports fallacieux des données potentiellement authentiques. Avec le recul, il est clair que les fragments d'information recueillis durant cette période étaient précis et prédictifs »⁶⁸⁶.

Mais pour obtenir des informations, il y a des moyens qui posent des problèmes en cas de découverte. Par exemple, les agents infiltrés dans les organisations de protestations ou de défense des droits posent des problèmes constitutionnels aux États-Unis⁶⁸⁷. Ce type de pratique ne doit être employé que s'il y a des risques certains d'actes criminels. Mais en général, les méthodes de collecte des informations sont peu intrusives. Elles utilisent les données disponibles partout. Dans le rapport de la Rand Corporation, le problème de la diminution de l'anonymat dans les sociétés modernes et l'influence sur le maintien de l'ordre et la sécurité⁶⁸⁸. La plupart des personnes qui vivent connectées à internet échangent des informations personnelles pour leurs achats mais aussi pour la vie familiale et privée dans les réseaux sociaux. Il y a de plus en plus de caméras Go-Pro dans les rues qui filment tout le monde même sans demander la permission. Pour la police, la traçabilité des personnes peut conduire à réduire la criminalité. Mais en général, la collecte d'informations venant de tout le monde sans autorisation est un problème de liberté alors que tout le monde donne ses informations personnelles sur internet. C'est une grande contradiction qui est exploitée par la police. La plupart des informations viennent de sources qui sont directement accessibles à tout le monde.

⁶⁸⁶ NARR Tony - TOLIVER Jessica - MURPHY Jerry - Mac FARLAND Malcolm - EDERHEIMER Joshua, *Police Management of Mass Demonstrations: Identifying Issues and Successful Approaches*, Police Executive Research Forum, Washington, 2006, page 32.

⁶⁸⁷ Ibid. page 33.

⁶⁸⁸ SILBERGILT Richard – CHOW Brian - HOLLYWOOD John- WOODS Dulani – ZAYDMAN Mikhail – JACKSON Brian, *Visions of Law Enforcement Technology in the Period 2024-2034*, Rand Corporation, Report of the Law Enforcement Futuring Workshop, Santa monica, 2015, page 4.

Il y a d'abord internet parce que quand les manifestations sont organisées par des associations, des partis ou des syndicats ou des organisations non gouvernementales, ils ont des sites internet et annoncent leurs actions. Il y a en général des forums avec des échanges sur les sujets où la police peut trouver les réactions du public. Il peut avoir à ce sujet des messages qui sont des infractions quand il y a des appels à des violences, ou des propos racistes. Mais il faut se méfier de fausses informations. Mais souvent il y a des échanges messages à propos d'actions qui ne sont pas cryptées. Il faut dire que ces informations sont en libre accès et peuvent être exploitées par la police, la question étant celle du temps passé. Il existe un rapport américain très détaillé sur les sources ouvertes (open sources) du renseignement dans tous les domaines de la sécurité. Il y a les documents sous copyright et donc diffusés dans le public. Il y a les informations sur les organisations avec les organigrammes, l'identité des personnes, les services de souscription et les liens avec les médias. Il y a les

Language Distribution on the Internet

According to one web-based study, languages were distributed among web pages in these percentages:

English	56.4%
German	7.7%
French	5.6%
Japanese	4.9%
Spanish	3.4%
Chinese	2.4%
Italian	2.0%
Other	17.6%

If an information collector is searching only in English, then the search has immediately eliminated 43.6 percent of the visible web.

Source: www.netz-tipp.de/languages.html

ré »seaux sociaux, les blogs et les newsletters. Il y a les RSS Feeds. Il y a les sources Wiki. Il y a les publications « grises » qui sont diffusées seulement entre les membres des organisations comme les groupes extrémistes de droit ou de gauche. Il y a le « deep Web » et le « underground Web » qui sont cryptés⁶⁸⁹. Pour donner une idée précise de la difficulté en temps et en moyens de la recherche sur internet, il faut examiner la distribution des langues. Selon le même rapport sur le renseignement aux États-Unis, une recherche en anglais élimine 43,6 % des résultats dans les autres langues. Mais la situation est bien plus grave pour les autres langues. Une recherche en français élimine 94,6 % des résultats. L'expérience montre qu'il n'existe aucun rapport disponible sur internet sur le renseignement en France pour la préparation des opérations de maintien de l'ordre. Si la

recherche se fait dans les pays de langue arabe, la proportion devient très petite. Cela

⁶⁸⁹ CARTER David, *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, US Department of Justice, Washington DC, 2009, pages 297 à 307.

veut dire que la préparation d'un projet de manifestation avec des troubles à l'ordre public comme en Tunisie, en Libye, en Syrie, en Égypte peut se faire en français ou en anglais. Les policiers qui ne savent pas lire ces langues ne peuvent pas exploiter les informations. Ce point est très important puisqu'il veut dire qu'une formation des officiers de police au renseignement doit comporter des utilisateurs de langues rares. Mais cela veut aussi dire que le renseignement coûte cher puisqu'il faut former des officiers de police à ces informations en langue étrangère.

En 2015, une association « Information Anti Autoritaire Toulouse et Alentours » a été poursuivie par la justice parce qu'il y avait des appels à des violences contre la police : « il est inutile de paniquer lorsque les lacrymos tombent à proximité ; on peut plutôt les relancer vers les flics ; il est possible de dés-arrêter une personne qui s'est fait choper. Une arrestation aurait pu être évitée si tous-tes ensemble on était retourné chercher la personne ; à plusieurs, on peut rapidement mettre une voiture en travers de la route, voire l'enflammer »⁶⁹⁰. Toutes ces informations sont libres. Leur exploitation n'est pas une violation des droits des citoyens comme le rappelle un officier de police du Canada. « Très souvent, les personnes qui ont tendance à causer des problèmes se retrouvent dans les journaux et les sites Internet. À aucun moment, nous ne voulons empêcher les individus d'avoir droit à la dissidence légitime et de s'organiser et de manifester. Cependant, nous avons le droit, comme aux États-Unis, de regarder l'information publique. Nous ne sommes pas en train d'espionner des individus qui s'organisent. Nous recherchons simplement des individus qui souhaitent provoquer des actes de criminalité lors de ces événements. (.). Il y a d'autres sources d'information qui sont à notre disposition, mais certaines d'entre elles, évidemment, je ne peux pas en discuter avec vous »⁶⁹¹.

Il y a aussi les publications et les feuilles d'informations sur les annonces d'action ou d'événements qui donnent la tonalité générale des organisateurs. Il peut y avoir des tensions dans les messages ou bien une organisation détendue. Mais on peut trouver aussi une liste de contact indiquée dans ces supports ou une liste de participants avec les conseils qui sont donnés par les organisateurs.

⁶⁹⁰ Observatoire des Journalistes et de l'Information Médiatique, Ultra-gauche : deux médias dans le collimateur de la justice, 25 mai 2015, 2 pages. Lien internet : Ojim.fr Observatoire des Journalistes et de l'Information Médiatique

⁶⁹¹ FERNANDEZ Luis, *Policing Dissent: Social Control and the Anti-Globalization Movement*, Rutgers University Press, 2008, page 106.

Les infiltrations d'agents dans les organisations sont un système d'espionnage qui se passe dans le long terme et qui ne peut pas être mis en place pour un seul événement. Il y a des risques que cet agent soit engagé dans des activités illégales lui-même. Il faut aussi ne pas faire des provocations pour conduire les organisateurs à des fautes. Cette méthode est réservée à des groupes dangereux avec des activités criminelles. L'infiltration demande obligatoirement l'autorisation de la justice.

b) Le renseignement pendant les troubles à l'ordre public

Le renseignement pendant les troubles ou les manifestations est capital pour le déroulement des opérations. Avec les moyens actuels de communication, les choses sont plus faciles. Avant, il fallait aller dans les rues ou dans les endroits où les gens se réunissaient pour écouter les conversations. Il fallait aussi écouter les téléphones. Maintenant, les réseaux sociaux sont ouverts. Mais le problème, c'est la masse d'informations à analyser.

Dans le cas des émeutes de Ferguson, après la mort du jeune Michael Brown, le développement des messages twitter utilisant le hashtag #Ferguson a été viral (3 648 032 tweets dans les 5 jours suivants la mort de Brown)⁶⁹². La police sur place n'avait aucune idée des effets de ces messages jusqu'à ce qu'il soit trop tard avec le développement des émeutes et l'arrivée des manifestants qui croyaient que la police était militarisée à cause des images et des vidéos sur les réseaux sociaux.

Au Royaume-Uni en août 2011 après la mort de Mark Duggan à Tottenham, la situation est passée d'une marche pacifique pour protester contre la violence de la police à une émeute qui s'est développée dans 22 des 32 banlieues de Londres et dans plusieurs grandes villes du pays. Le changement d'échelle s'est traduit par un changement d'échelle des informations. Au maximum de la crise, la police de Manchester recevait une information par seconde. La police a reçu 999 appels le 7 août et 20 000 appels le lendemain soit 400 % d'augmentation en 24 heures. Les pompiers ont reçu 1700 appels pour des incendies⁶⁹³. Le problème est de ne pas être débordé par les informations, de trouver les informations nécessaires aux opérations. Les salles de commandement doivent être renforcées rapidement. Toute la logistique doit être

⁶⁹² Institute for Intergovernmental Research. *After-Action Assessment of the Police Response to the August 2014 Demonstrations in Ferguson, Missouri*. COPS Office Critical Response Initiative. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, 2015, page 98.

⁶⁹³ Manchester Police Service, *Strategic Review of MPS response to disorder: Early learning and initial findings*, Décembre 2011, page 2.

préparée à l'avance et suivre le changement d'échelle des événements. L'expérience des émeutes de Londres a servi à la préparation des jeux Olympiques de Londres. « Les leçons de la maladie sont déjà intégrées à la planification et aux préparatifs des Jeux olympiques. Cela comprend les changements au sein de la salle des opérations spéciales et la transmission de l'information aux partenaires stratégiques et aux commandants d'arrondissement »⁶⁹⁴.

Les officiers de liaison pour les manifestations (Protest liaison officer – PLOs) sont utilisés par la police britannique pour établir la relation avec les groupes de manifestants et pour assurer le respect du droit d'expression de bonne manière. Ils portent un brassard bleu⁶⁹⁵.

Les officiers de police en civil dans la foule sont une technique de renseignement qui est risquée parce qu'ils doivent pouvoir être en contact immédiat avec le commandement. Il leur faut un appareil électronique de communication avec un système d'alerte s'ils sont en danger⁶⁹⁶. Il faut aussi faire attention aux enregistrements qui ne doivent pas être illégaux.

Une évaluation permanente de l'évolution de la situation surtout quand il y a des violences qui éclatent. Le renseignement est tactique et l'information est immédiatement traitée par l'état-major ou le commandement sur le terrain. Ces informations sur le déroulement d'une manifestation ou d'un événement servent à la préparation des futures manifestations. La documentation sert aussi pour la justice. Aux États-Unis, le commandement doit tenir le rapport des événements quand il y a eu utilisation de la force, ce qui veut dire une intervention même pacifique des forces de l'ordre⁶⁹⁷. Les éléments sont la chronologie des événements, les incidents, le système d'information mis en place avec les contacts préalables et les résultats obtenus et la transmission au commandement. Il y a aussi le journal des ordres, les cartes et les enregistrements et toutes les informations sur le comportement de la

⁶⁹⁴ Ibid. page 7.

⁶⁹⁵ GIACOMANTONIO Chris - BRADFORD Ben - DAVIES Matthew - MARTIN Richard, *Making and Breaking Barriers - Assessing the value of mounted police units in the UK*, Rand Corporation, Oxford, 2015, page 94.

⁶⁹⁶ NARR Tony - TOLIVER Jessica - MURPHY Jerry - Mac FARLAND Malcolm - EDERHEIMER Joshua, *Police Management of Mass Demonstrations: Identifying Issues and Successful Approaches*, Police Executive Research Forum, Washington, 2006, page 33.

⁶⁹⁷ NARR Tony - TOLIVER Jessica - MURPHY Jerry - Mac FARLAND Malcolm - EDERHEIMER Joshua, *Police Management of Mass Demonstrations: Identifying Issues and Successful Approaches*, Police Executive Research Forum, Washington, 2006, page 34.

foule. Il y a l'état des moyens techniques et des armes non létales et des munitions utilisées. Il y a aussi les informations sur la réaction de la foule à l'utilisation de la force, contre qui la force a été utilisée, les blessures sur les policiers, les manifestants ou les personnes étrangères à la manifestation. Il y a aussi les sommations, les arrestations et les détentions. En résumé, le rapport complet permet de garder les traces de l'intervention et de répondre à une autre intervention dans les meilleures conditions. Mais ce rapport a surtout un intérêt s'il y a des enquêtes de la justice sur le comportement de la police ou des victimes. On ne peut pas demander aux forces de l'ordre de rédiger ces rapports dans le moment de l'intervention. C'est un problème important quand il y a des arrestations : « les conditions d'intervention des unités de maintien de l'ordre [n'étant] pas propices à la rédaction de rapports ou de procès-verbaux d'interpellation répondant à nos exigences »⁶⁹⁸. Il y a un risque que les données sur les comportements des manifestants soient incomplètes et les forces de sécurité ne peuvent pas sortir du dispositif collectif.

Les méthodes de documentation pendant l'événement peuvent provenir de partout et prendre toutes les formes : photographies, enregistrement audio et vidéo, journal des faits (rapport des unités engagées), rapports après l'opération, prise de vue des médias et supports informatiques ou imprimés. Cela veut dire que les éléments pendant l'opération proviennent de la police mais sont complétés par les médias ou par les participants quand ils prennent des vidéos.

Après la fin du trouble à l'ordre public, les manifestants se dispersent. Mais il faut être vigilant parce qu'il peut y avoir des suites. Des groupes de manifestants peuvent commettre des actes en rentrant chez eux, dans les transports ou dans la rue. Une partie des informations sera utilisée pour les coûts de l'intervention et pour la préparation des unités à d'autres incidents. Ces rapports peuvent aussi être publiés pour rendre le maintien de l'ordre transparent.

⁶⁹⁸ Audition de M. François Molins, Procureur Général, le 26 mars 2015. Assemblée Nationale, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens*, (dit rapport Popelin), Paris, 21 mai 2015.

§ 2L'utilisation des moyens de communication dans le maintien de l'ordre

Les sociétés modernes sont devenues des sociétés de communication. Il n'y a aucun secteur qui échappe à ce développement des informations. Les autorités publiques ont une responsabilité dans la diffusion des images. Elles ne doivent pas déstabiliser les sociétés ni aggraver les tensions. En France, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a recommandé pour le traitement des guerres civiles et du terrorisme de s'abstenir « de présenter de manière manifestement complaisante la violence ou la souffrance humaine lorsque sont diffusées des images de personnes tuées ou blessées et des réactions de leurs proches »⁶⁹⁹. Il recommande aussi au titre de l'ordre public et de l'honnêteté de traiter « avec la pondération et la rigueur indispensables les conflits internationaux susceptibles d'alimenter des tensions et des antagonismes au sein de la population ou d'entraîner, envers certaines communautés ou certains pays, des attitudes de rejet ou de xénophobie »⁷⁰⁰. En effet, la recherche de sensations des médias fait que la couverture des guerres civiles peut déclencher de nouvelles tensions ou une envie de vengeance dans le pays concerné ou à l'étranger et doit amener la police à agir avec mesure. Mais les images prises par les personnes privées ne sont pas contrôlées. Elles sont diffusées par internet sans filtrage. Elles peuvent mettre en danger les pays en donnant une mauvaise image des autorités ou de la population. Les moyens de communication modernes sont indispensables à la police pour faire le contact avec la population qui est connectée aux nouveaux médias (A). Mais le contrôle de ces nouveaux médias par les autorités pose de graves problèmes de libertés publiques (B).

A/ La médiatisation des opérations de maintien de l'ordre

Un des problèmes les plus graves pour les forces de l'ordre et pour le pouvoir politique est l'apparition des photos et des vidéos en temps réel. C'est valable dans tous les domaines. Les échanges de photos et de vidéos sur les plateformes internationales comme YouTube diffusent les événements partout dans le monde avant tout contrôle des autorités. « Les vidéos prises à la fois sur les téléphones portables des observateurs et sur les caméras de la police changent maintenant l'équation de

⁶⁹⁹ Conseil supérieur de l'audiovisuel, Recommandation n° 2013-04 du 20 novembre 2013 relative au traitement des conflits internationaux, des guerres civiles et des actes terroristes par les services de communication audiovisuelle.

⁷⁰⁰ Ibid.

transparence et de responsabilité »⁷⁰¹. Dans certains cas, ces images venant des personnes privées aident la police dans les enquêtes. Au moment des attentats de Paris le 7 janvier 2015, il y a eu un film sur la mort du policier qui a essayé d'intervenir devant l'immeuble de Charlie-Hebdo. Mais dans d'autres cas, les opposants utilisent les images pour dénoncer les violences de la police. Il faut donc voir ce problème sous les deux faces positifs et négatifs et examinant premièrement l'utilisation des médias par les forces de l'ordre pour le contact avec le public (a) et deuxièmement l'impact des médias sur le maintien de l'ordre (b).

a) L'utilisation des médias par les forces de l'ordre pour le contact avec le public

Le développement des moyens de communication par internet et les réseaux sociaux comme Facebook jouent un grand rôle dans les crises récentes. « Les processus de collecte organisée reposent davantage sur la planification et l'organisation centralisées. Un ou plusieurs groupes offrent aux organisateurs des listes de noms individuels et de groupes auxquels ils communiquent en tant que participants potentiels. Les technologies modernes permettant une diffusion rapide de l'information sont à la disposition de ces organisateurs. Ils peuvent également utiliser des banques de téléphone, des listes de diffusion ou des adresses e-mail »⁷⁰². En Chine, les manifestations anti-japonaises du 9 avril 2005 ont été organisées massivement par internet, les emails et les téléphones portables. Les plans de cette manifestation étaient connus plusieurs jours avant même par les journalistes et à l'Ouest grâce à la circulation de l'information. Mais les organisateurs utilisent aussi des moyens à basse technologie difficiles à surveiller pour contourner la police⁷⁰³. Si les manifestants et la population en général sont en contact permanent avec les moyens modernes de communication, cela veut dire que la police peut utiliser cette connexion permanente pour établir le contact avec la foule et assurer sa sécurité. Le moyen fonctionne techniquement dans les 2 sens : pour l'organisation des manifestations et échapper à la police et pour permettre à la police de donner des conseils pour protéger la foule et

⁷⁰¹ JACKSON Brian, *Respect and Legitimacy—A Two-Way Street Strengthening Trust Between Police and the Public in an Era of Increasing Transparency*, Rand Corporation, 2015, page 2.

⁷⁰² *Civil Disturbances*, US Army Techniques Publication no. 3-39.33 Headquarters Department of the Army Washington, DC, 21 April 2014, point 1.2

⁷⁰³ TANNER Murray Scot, *Chinese Government Responses to Rising Social Unrest*, Testimony presented to the US-China Economic and Security Review Commission on 14 avril 2005, page 12.

les personnes qui n'ont rien à voir avec les manifestants. Il faut éviter les effets collatéraux.

L'attaque terroriste à Paris le 13 novembre 2015 s'est prolongée en Belgique. Des terroristes venaient de Bruxelles et il y a eu une opération importante. La police fédérale belge a utilisé un compte twitter pour demander à la presse de ne pas donner des informations aux criminels : « par sécurité, veuillez respecter le silence radio sur les médias sociaux concernant les opérations de police en cours. Merci ».

L'utilisation des nouveaux médias par la police permet d'éviter le filtre des journaux télévisés et des radios. La multiplication des canaux de communication avec le public par un panel de médias, c'est l'opportunité de toucher directement les personnes et de pouvoir établir un contact. Ces médias autorisent une communication à double sens. Ce n'est pas le cas de la télévision où on ne sait pas comment les informations sont reçues. Mais il faut noter que pour le maintien de l'ordre, c'est être en contact qui est important. Sur le plan opérationnel, cela ne joue presque aucun rôle pour la police qui dispose d'informations tactiques sur le terrain par ses personnels⁷⁰⁴.

Mais la police utilise aussi les médias sociaux pour le rétablissement de l'ordre. Selon les autorités de la ville de Manchester, la police « Greater Manchester Police » a utilisé massivement les médias et les médias sociaux pendant les émeutes en lançant la campagne « Shop a Looter », attraper les pillards, opération qui est possible au Royaume-Uni où les citoyens ont l'habitude d'être mis à la contribution par la police pour rechercher des malfaiteurs. L'idée était de prendre des photos de pillards et les poster sur Flickr pour faciliter l'identification des suspects par la police. Cette opération a été efficace puisque des pillards ont été reconnus et condamnés.

Le compte twitter de la « Greater Manchester Police » a aussi publié les noms et les adresses de ceux qui ont commis des désordres et des violences ce qui était une première dans les médias sociaux du côté de la police parce que du côté des manifestants c'est une pratique courante de dénoncer les personnes qui s'opposent aux mouvements populaires. Le compte twitter de la GMP a reçu 100 000 followers durant les émeutes et le site Flickr a reçu plus de 1 million de connexions⁷⁰⁵. Un seul

⁷⁰⁴ Police Executive Research Forum, EDERHEIMER Joshua ed. *Strategies for Resolving Conflict and Minimizing Use of Force*, Critical Issues in Policing Series, avril 2007, page 7.

⁷⁰⁵ Manchester City Council Executive, *Report for Resolution*, « 5 days in August », 21 décembre 2011, Annexe A.

tweet de la police a été critiqué parce qu'il y avait un commentaire des décisions de justice. Le tweet a été retiré et des excuses ont été émises. Il y a aussi eu une campagne de média sociaux sur « I love Manchester »⁷⁰⁶. Ces campagnes de médias officielles ont été reprises par les médias locaux et les médias sociaux et elles ont duré jusqu'au 2 septembre 2011 générant un profit publicitaire de 513 669 pounds. 24 000 ont « liker » la page Facebook « I love MCR » dont 12 % de connections venant de l'étranger et 1,5 millions de consultations. Le total des recettes online est évalué à 800 000 pounds. Ces chiffres montrent que les médias peuvent aussi bien être utilisés par les manifestants que par les autorités. Mais ils montrent aussi que le principe des médias sociaux et d'internet qui font des recettes publicitaires à chaque connexion fabrique des recettes importantes lors de ces évènements. C'est un aspect des choses qui n'est presque jamais pris en compte.

Mais selon le rapport de la police métropolitaine de Londres (Metropolitan Police Service), l'utilisation des médias sociaux par les services de sécurité est dans l'enfance⁷⁰⁷. Les réseaux sociaux ont été utilisés par la police de Londres pour les appels à témoin et la mise en garde de la population contre la violence des jeunes dans la rue. Mais le rapport note que c'est une utilisation à « sens unique » par diffusion de messages et non pas par des échanges⁷⁰⁸.

L'utilisation des médias sociaux est étudiée dans un rapport de la Rand Corporation. C'est un moyen important pour les forces de l'ordre de communiquer avec le public. Mais il faut que ce soit un dialogue et que la police réponde aux demandes des personnes et tienne compte des avis. Les médias sociaux peuvent corriger des informations fausses et éteindre des rumeurs en empêchant que les fausses informations prennent de l'importance. Dans le cas des émeutes de Tottenham à Londres en août 2011, c'est le bruit du meurtre d'un manifestant par la police qui a fait partir les émeutes. Mais on pense aussi que l'utilisation par les personnes des réseaux sociaux fait accepter l'utilisation par la police de ces réseaux et améliore l'acceptation

⁷⁰⁶ Le compte FaceBook existe toujours : <https://www.facebook.com/WeLoveMCR/>

⁷⁰⁷ Metropolitan Police Service, *4 Days in august - Strategic Review into the Disorder of August 2011* - final report, 4 mars 2012, page 100.

⁷⁰⁸ Metropolitan Police Service, *4 Days in august - Strategic Review into the Disorder of August 2011* - final report, 4 mars 2012, page 100.

des nouvelles technologies du maintien de l'ordre pour la surveillance⁷⁰⁹. Pour conclure, 71,3 % des agences américaines en charge du maintien de l'ordre pensent que les réseaux sociaux améliorent les relations entre la police et la communauté⁷¹⁰.

b) L'impact des médias sur le maintien de l'ordre

L'utilisation des moyens de communication dans les troubles à l'ordre public est une nouvelle donnée pour le maintien de l'ordre. Dans le rapport d'information sur les émeutes au Bahreïn, il a été établi que l'utilisation des réseaux sociaux joue un rôle dans les crises arabes mais aussi dans les pays occidentaux. « La Commission est consciente de l'impact que l'utilisation des sites de médias sociaux, tels que Facebook et Twitter, a eu sur certains grands événements sociaux et politiques dans le monde contemporain. Leur influence a été reconnue dans les récents troubles au Moyen-Orient et au Royaume-Uni »⁷¹¹. Ces réseaux sont utilisés pour les rassemblements. Le niveau de vie dans ce pays explique que tout le monde a un téléphone portable, tout le monde a un compte Facebook et le développement des communications est très rapide. C'est une société avancée avec un mode de vie traditionnel ; comme dans tous les pays du Golfe. « Beaucoup de ces manifestations et rassemblements ont été organisés via des sites de réseautage social sur Internet tels que Twitter et Facebook. De plus, des messages texte ont été envoyés par téléphone mobile pour encourager les gens à participer à des manifestations »⁷¹². Mais les réseaux sont utilisés aussi pour suivre les événements même par ceux qui ne participent pas. Dans ce cas, le problème ce sont les fausses informations qui circulent et qui aggravent la situation. La situation est plus grave dans les médias qu'en réalité. Les médias sociaux et les médias institutionnels (mainstream medias) amplifient les actes individuels. Une violence policière lors d'une opération de maintien de l'ordre va devenir un sentiment général et prendre une dimension nationale ou internationale. Les médias sociaux s'adaptent à la nature de la crise. Les raisons sont politiques, sociales ou économiques. Mais rapidement, les crises deviennent des sujets pour les médias principaux, radio et télévision. Il y a en fait une combinaison des médias sociaux et des chaînes de

⁷⁰⁹ SILBERGILT Richard – CHOW Brian - HOLLYWOOD John- WOODS Dulani – ZAYDMAN Mikhail – JACKSON Brian, *Visions of Law Enforcement Technology in the Period 2024-2034*, Rand Corporation, Report of the Law Enforcement Futuring Workshop, Santa monica, 2015, page 23.

⁷¹⁰ International Association of Chiefs of Police (IACP), *2013 Social Media Survey Results*, 18 pages. Lien internet : <http://www.iacpsocialmedia.org/Portals/1/documents/2013SurveyResults.pdf>

⁷¹¹ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, 23 novembre 2011, point 1636.

⁷¹² Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, 23 novembre 2011, point 267.

télévision : « les blogs, les forums ouverts, Facebook et les listes de diffusion sont des outils insuffisants lorsqu'ils ne sont pas relayés par les médias traditionnels »⁷¹³. Les médias jouent un rôle important dans l'extension des troubles à l'ordre public. La ville de Manchester a fait une étude du rôle des médias pendant les émeutes d'août 2011 dans plusieurs villes du Royaume-Uni. Les médias nationaux (Sky News et BBC News) étaient présents à Manchester en différents endroits de la ville où se passaient les émeutes. Les médias locaux comme Manchester Evening News et BBC radio Manchester ont couvert les émeutes 24/24. Le Manchester Evening News avait 12 reporters et 7 photographes pour alimenter les tweets. En une heure, il y a eu 17 000 followers sur les tweets du Manchester Evening News. Après 2 heures il y en avait 25 000 et le mercredi le nombre était de 100 000 dans l'après-midi. « BBC Radio Manchester a suspendu sa couverture habituelle pour signaler exclusivement le désordre, avec des récits vivants et vifs alors que le désordre se produisait, des entretiens avec des représentants de la police et du Conseil - ainsi que certaines personnes impliquées dans le trouble lui-même »⁷¹⁴. Les médias sont très réactifs quand les opérations prennent de l'importance. Ils arrivent très vite sur les lieux. Les commentaires et les images. « Dans le monde d'aujourd'hui, il y a très peu d'événements significatifs dans lesquels la police est impliquée et qui ne sont pas rapidement portés à l'attention des médias. Dans de nombreux cas, au moment où le chef arrive sur les lieux, la presse sera déjà là et, selon l'heure de la journée, les médias peuvent avoir commencé à faire des rapports initiaux »⁷¹⁵.

Dans le cas de la révolution tunisienne qui a chassé le président Ben Ali du pouvoir, les nouveaux moyens de communication ont contourné les médias traditionnels qui sont contrôlés par les autorités. Mais le rôle d'internet doit être évalué car il a tendance à être surévalué pour les révolutions arabes et celle de la Tunisie spécialement qui a été appelée « révolution Facebook, e-révolution ou révolution 2.0 »⁷¹⁶. Ces moyens jouent un rôle. Mais ils ne peuvent pas faire une révolution. Pourtant, dans le cas de troubles à l'ordre public, ces moyens agrandissent les situations et les disséminent.

⁷¹³ JOBIN Paul, *Risques et protestations dans la « Green Silicon Island »*, Les luttes pour la visibilité des maladies industrielles à Taiwan, *Perspectives chinoises*, n°112, 2010, page 67.

⁷¹⁴ Manchester City Council Executive, *Report for Resolution*, « 5 days in August », 21 décembre 2011, Annexe A.

⁷¹⁵ Police Executive Research Forum, EDERHEIMER Joshua ed. *Strategies for Resolving Conflict and Minimizing Use of Force*, Critical Issues in Policing Series, avril 2007, page 6.

⁷¹⁶ LECOMTE Romain, *Révolution tunisienne et Internet : le rôle des médias sociaux*, Paris, L'année du Maghreb, n° VII, 2011.

Dans le cas de Bahreïn, la commission indépendante qui s'est réunie après les événements de 2011 a noté que la répétition des mêmes informations était un risque : « Le partage de l'information peut être libérateur, mais l'exagération et même la désinformation diffusée par les médias sociaux peuvent enflammer les événements et même provoquer la violence. La Commission a examiné certains des "tweets" qui ont été "tweetés" à plusieurs reprises et qui semblent avoir eu une influence à Bahreïn »⁷¹⁷. Ces messages sur les réseaux peuvent être renvoyés à l'infini partout à une liste de contacts. Cela fonctionne de manière presque automatique. Une fausse information pourra être rapidement diffusée, comme dans le cas des émeutes de Tottenham à Londres.

Un autre problème c'est que les cyberactivistes peuvent être à l'extérieur du pays où se passent les événements. Dans le cas tunisien, des blogueurs étaient en France ou en Belgique et alimentaient les plateformes internationales comme YouTube qui étaient censurées en Tunisie. Ils amplifiaient la visibilité internationale des troubles, échappaient aux poursuites de la police de Ben Ali et alimentaient aussi les médias traditionnels⁷¹⁸. Mais cette mobilisation des moyens de communication dispersés dans la Tunisie et à l'extérieur a porté un coup très dur au régime à partir du moment où la répression par les forces de l'ordre a été dénoncée même sur des forums sportifs : « Je confirme 11 morts à THALA ma ville natale. L'armée a tiré à bout portant sur une gamine de 8 ans. Des sources hospitalières les morts sont tous touchés au cœur ou au foie. Je sais que c'est un forum sportif mais désolé je ne peux plus »⁷¹⁹.

Le problème c'est que les médias peuvent devenir une partie du problème politique quand la liberté de la presse est une demande des manifestants. À Bahreïn, le groupe de « la jeunesse de la Révolution du 14 février » demandait dans son programme l'arrêt du contrôle d'internet et des interventions du gouvernement dans les médias : « Guarantee freedom of expression, refrain from harassing journalists and bloggers, ensure freedom of the internet and State television, and end the intervention of government security agencies in the work of the media »⁷²⁰. L'utilisation des médias dans l'affaire de Bahreïn peut aller jusqu'à des mises en scène. Selon des rapports

⁷¹⁷ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, 23 novembre 2011.

⁷¹⁸ LECOMTE Romain, *Révolution tunisienne et Internet : le rôle des médias sociaux*, Paris, L'année du Maghreb, n° VII, 2011.

⁷¹⁹ Cité par LECOMTE Romain, *Révolution tunisienne et Internet : le rôle des médias sociaux*, Paris, L'année du Maghreb, n° VII, 2011.

⁷²⁰ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, 23 novembre 2011, point 189.

des forces de sécurité, le 18 février 2011, des manifestants se seraient mis des liquides rouges sur leurs habits pour faire croire qu'il y avait des violences policières devant les caméras pour un relais sur les chaînes satellites et internet⁷²¹. Mais dans ce cas, la question est le contrôle des moyens de communication pour atténuer les effets d'une émeute.

B/ Le contrôle des moyens modernes de communication

Internet est devenu un enjeu stratégique car il est utilisé par les groupes criminels qui veulent organiser des attentats mais aussi par les groupes d'opposants qui veulent organiser des manifestations. Le contrôle des moyens de communication par les gouvernements permet de ralentir la diffusion du mécontentement.

Tous les médias sont touchés par des contrôles politiques quand la stabilité de l'État est menacée. Mais le problème s'aggrave avec les technologies modernes comme internet parce que l'émetteur est en dehors du pays. Il est hors du contrôle des forces de sécurité. Il est impossible d'empêcher d'émettre. Le problème est donc celui du contrôle de la réception et du contenu.

Internet est un moyen de communication mondial qui s'est rapidement développé, la croissance étant de 741 % entre 2000 et 2014⁷²². Il y avait 360 985 492 d'utilisateurs en 2000. Il y en a 3 035 749 340 au 30 juin 2014 ce qui représente 42,3 % de la population mondiale. La distribution est très inégale, l'essentiel se trouvant en Amérique du Nord et en Europe. Mais il y a des zones de prospérité où internet est très répandu. En 2001, les Émirats arabes unis comptaient 25 % de la population connectée à internet. Au 30 juin 2014, 95,7 % de la population était touchée par internet, à peu près comme à Bahreïn, Koweït et au Qatar⁷²³. Cela en fait les pays les plus connectés à internet de la région. Ils sont 2 fois au-dessus de la moyenne régionale. Entre 1999 et 2001, début de l'internet en Arabie Saoudite, 500 000 internautes se sont connectés au web (200 000 en 2000). Ils sont 18 millions (66,9 % de la population) en 2014. Dans ce pays, à l'origine, le problème était d'interdire les sites illicites pour des raisons religieuses⁷²⁴. Cette forme de censure a depuis été rejointe par une autre de nature sécuritaire après les attentats terroristes.

⁷²¹ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, 23 novembre 2011, point 251.

⁷²² Source internetworldstats. Lien internet : <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>

⁷²³ Source internetworldstats. Lien internet : <http://www.internetworldstats.com/stats5.htm>

⁷²⁴ GONZALEZ-QUIJANO Yves, *La révolution de l'information arabe aura-t-elle lieu ?* Politique étrangère n°1 - 2002 - 67e année, page 137.

Cette orientation sécuritaire des politiques publiques a donné naissance à des règles spéciales comme le Patriot Act aux États-Unis qui augmentent la surveillance des personnes notamment sur les réseaux sociaux et sur internet⁷²⁵. En France, il a été question d'une loi spéciale après l'attentat du 7 janvier 2015 à Paris. La loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale avait déjà étendu les possibilités d'accès aux informations détenues par les fournisseurs de service internet. Mais une autre loi sur le renseignement a été adoptée le 24 juillet 2015⁷²⁶. Le problème pratique ce sont les moyens humains et financiers pour assurer une surveillance effective des réseaux qui recrutent les criminels. L'équilibre entre les libertés individuelles et la sécurité publique dépend du principe de proportionnalité. La collecte des données personnelles en France est réglementée⁷²⁷. Mais dans beaucoup de pays, il n'y a aucune protection des données individuelles⁷²⁸. Un rapport de 2013 d'un Think Tank britannique note que la liberté des médias dans les pays du Golfe a diminué après les révolutions de 2011 pour stabiliser les régimes en place⁷²⁹. C'est le cas à Bahreïn qui avait depuis 2001 une politique libérale dans le domaine des médias et qui a considérablement réduit la liberté d'expression depuis la crise de 2011. C'est aussi le cas au Qatar surtout depuis juin 2017 avec la décision de mettre à l'écart de pays du CCG. Il y a donc une double difficulté : internet permet l'accès à des informations et peut être mis au service du maintien de l'ordre en donnant des messages d'apaisement ou de protection des personnes. Mais internet connaît des dérives. Les États surveillent internet parce que l'ordre public peut être menacé. Mais les États peuvent aller plus loin que nécessaire et fermer internet pour isoler le pays des médias et réprimer les populations. C'est ce point qui est intéressant ici et il faut distinguer le contrôle des réseaux de communication par les forces de l'ordre (a) de la censure par les forces de l'ordre des moyens de communication (b).

⁷²⁵ Son nom exact est *uniting and strengthening america by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism* (usa patriot act) act of 26 oct. 2001.

⁷²⁶ France : LOI n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Lien internet : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030931899&categorieLien=id>

⁷²⁷

⁷²⁸ SCHWEITZER Laëtitia, *Surveillance électronique*, Communications (Cultures du numérique), n° 88, 2011, page 174.

⁷²⁹ Chatham House, Middle East and North Africa Workshop Summary Law and Citizenship in the GCC 2–3 décembre 2013, page 3 (11 pages).

a) La veille sur internet

Internet est l'interconnexion des réseaux est à l'échelle internationale. Dans beaucoup de domaines, cette échelle internationale est un problème pour les États : fiscalité, commerce, finances et sécurité. Dans le domaine de la sécurité, les mouvements financiers instantanés permettent le blanchiment de l'argent. La cybercriminalité se développe sur les réseaux qui échappent largement à la surveillance des autorités. Selon l'index de trafic qui va de 0 à 100, les connexions mondiales sont en 2015 entre 92 et 93 avec des pics à 94⁷³⁰. Cela veut dire qu'il n'y a jamais de trafic ralenti sur internet et que les chiffres tendent à l'activité maximum. Les États coopèrent pour résoudre ce réseau qui leur échappe. En décembre 2012 la Conférence mondiale des télécommunications internationales, relevant de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), institution spécialisée des Nations-Unies, s'est réunie à Dubaï pour négocier la révision du traité de Melbourne de 1988, *International Telecommunication Regulations* (ITR) qui dans son préambule reconnaît à chaque pays le droit souverain de réglementer ses télécommunications. Mais ce traité adopté très tôt quand internet n'était pas encore développé est principalement à but économique et financier. Une partie des enjeux de la conférence de Dubaï portait sur la gratuité d'internet. Mais il faut comprendre qu'internet se trouve entre deux logiques opposées puisque l'UIT est une organisation internationale composée de 193 États et que de l'autre côté il y a les créateurs d'internet qui sont américains et qui allouent les adresses internet à partir de l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), entité privée incorporée en Californie. Ce système où il y a plusieurs parties prenantes privée et publique s'appelle le multistakeholderism⁷³¹. Pour résumer les positions, des États dont les Émirats arabes unis et beaucoup d'autres veulent gouverner internet dans un cadre multilatéral. D'autres pays autour des États-Unis veulent conserver le multistakeholderism en faisant évoluer le système d'attribution des adresses IP. La réunion de Dubaï s'est terminée sur un nouveau traité remplaçant celui de 1988 et dont l'entrée en vigueur a eu lieu le 1^{er} janvier 2015⁷³². Il est signé par 89 pays sachant que celui de Melbourne était signé par 178 pays. Les États-Unis, le

⁷³⁰ Il faut consulter le site <http://www.internettrafficreport.com/main.htm>. Il donne le niveau du trafic du jour.

⁷³¹ MASSIT-FOLLEA Françoise, *Internet et les errances du multistakeholderism*, *Politique étrangère*, 4-2014.

⁷³² Acte final de la conférence de Dubaï, lien internet : http://wftp3.itu.int/pub/epub_shared/GS/WCIT-12/F/web/flipviewerxpress.html

Canada et le Royaume-Uni n'ont pas signé le RTI à Dubaï. Mais ce droit est loin de recouvrir toutes les pratiques des États qui veulent surveiller les communications par internet. Il ne fait aucun doute qu'internet et les réseaux sociaux ont modifié eu un impact profond sur les populations. L'accès à la connaissance et à l'information a été suivi du développement de comportements dangereux pour les États. Les gouvernements sont tentés de surveiller les échanges de messages entre les personnes qui organisent des manifestations ou qui critiquent le pouvoir en place. Il y a deux voies pour surveiller internet : soit intercepter les communications par des agences spécialisées, soit demander aux fournisseurs d'accès de coopérer avec la police.

Premièrement, des sites comme WikiLeaks ont commencé en 2010 à fournir des informations sur l'interception massive des communications et des données sur internet en mettant en grande difficulté des agences de renseignements mais aussi des sociétés de haute technologie qui fournissent les logiciels espions. Ces logiciels ne sont pas libres à l'exportation : « Depuis l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 1382/2014 le 31 décembre 2014, les équipements d'interception de télécommunication mobile et de surveillance de l'internet, auparavant soumis à autorisation d'exportation au titre d'une mesure nationale, sont désormais des marchandises reprises sous la liste des biens contrôlés au niveau de l'Union européenne »⁷³³. Mais ils existent et les États peuvent se les procurer facilement auprès de divers pays fournisseurs. L'utilisation des écoutes massives a été confirmée par le scandale de l'écoute depuis 2002 du téléphone de Mme Angela Merkel, Chancelière de l'Allemagne, révélé par Edward Snowden un américain actuellement en fuite en Russie. Selon les documents publiés, la United States' National Security Agency (NSA) avait placé sur écoute des dirigeants alliés des États-Unis. Le président Obama a dû téléphoner à Mme Merkel pour présenter ses excuses. Il résulte des indiscretions de WikiLeaks que La Chine, l'Iran, l'Égypte, Bahreïn, la Libye, la Syrie, la Russie sont des pays qui se dotent de systèmes d'interception de masse fournis par des industries en France, en Italie, en Allemagne et aux États-Unis⁷³⁴. Dans tous ces cas, ces pays ont intérêt à surveiller les oppositions de près parce qu'il y a des mouvements de protestation qu'il faut arrêter avant qu'ils ne dégèrent en émeutes.

⁷³³ Direction générale des douanes et droits indirects, *Guide sur les exportations de biens et technologies à double usage*, février 2015, page 7.

⁷³⁴ Lien internet : <http://wikileaks.org/the-spyfiles.html>

Cette atteinte aux libertés trouve son équilibre dans le fait que maintenant les terroristes utilisent internet pour leur propagande. C'est donc difficile de trouver une solution définitive. Une déclaration conjointe du rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'expression, du représentant de l'OSCE et du rapporteur spécial de l'Organisation des États américains sur les mécanismes internationaux de promotion de la liberté d'expression a été adoptée le 21 décembre 2005⁷³⁵. Ce document qui n'a pas de valeur contraignante indique que les mesures de restriction contre les terroristes ne doivent pas servir la cause des terroristes en limitant la liberté d'expression.

Le 5 avril 2012, le chef de la police de Dubaï a appelé à une action légale contre les utilisateurs des comptes twitter qui critiquent les Émirats arabes unis. Il existe un département des enquêtes criminelles en charge des crimes électroniques qui surveille les réseaux sociaux. Le chef de ce département a déclaré publiquement que des « patrouilles électroniques » détectent et pourchassent ce qui est écrit et présenté sur les sites internet mais que ce n'est pas une violation des libertés publiques puisqu'internet est un espace public ouvert à tout le monde⁷³⁶. Le chef de la police de Dubaï explique que la technologie permet de garder les données pendant 18 mois. Il faut dire que plusieurs habitants des Émirats ont été arrêtés à cause de critiques interceptées sur les réseaux sociaux mais qu'ils ont tous été graciés par le président. Aux États-Unis, le FBI fait la même chose pour twitter et Facebook à partir de mots clés qui sont publiés sur le site internet du département intérieur. Sans doute presque tous les pays modernes dans le monde ont des dispositifs pareils : selon les autorités de Manchester, les médias sociaux étaient contrôlés par la police. « Les réseaux de médias sociaux ont également été surveillés pour s'assurer que les fausses rumeurs étaient écrasées et, le cas échéant, transmises à la police »⁷³⁷.

Deuxièmement, il y a la technique qui passe par les fournisseurs d'accès. Des gouvernements font pression sur les fournisseurs d'accès. Facebook a produit un communiqué de presse le 26 juin 2013 pour se défendre d'avoir fourni des informations

⁷³⁵ Lien internet : <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/three-mandates-dec-2005.pdf>

⁷³⁶ Lien internet : <http://thenextweb.com/socialmedia/2012/04/05/dubai-police-are-monitoring-facebook-and-twitter-24-hours-a-day/>

⁷³⁷ Manchester City Council Executive, *Report for Resolution*, « 5 days in August », 21 décembre 2011, Annexe A.

au gouvernement turc sur les manifestants de la place Taksim à Istanbul. Le texte intégral de ce communiqué est ci-dessous :

Facebook n'a pas fourni de données d'utilisateur aux autorités turques en réponse aux demandes du gouvernement concernant les manifestations. Plus généralement, nous rejetons toutes les demandes de données gouvernementales émanant des autorités turques et les poussons vers des voies légales formelles à moins qu'il ne semble y avoir une menace immédiate pour la vie ou un enfant, ce qui n'est le cas que d'une petite partie des demandes que nous avons reçues.

Nous sommes préoccupés par les propositions législatives qui pourraient prétendre exiger que les sociétés Internet fournissent plus fréquemment des informations sur les utilisateurs aux autorités turques chargées de l'application de la loi. Nous allons rencontrer des représentants du gouvernement turc lors de leur visite de la Silicon Valley cette semaine et nous avons l'intention de communiquer nos fortes préoccupations à propos de ces propositions directement à ce moment-là.

A l'origine de cette affaire, il y avait eu une déclaration du gouvernement qui disait que Facebook avait accepté de coopérer alors que Twitter avait refusé. C'est par twitter et Facebook que les manifestants avaient organisé les rassemblements ce qui avait fait dire au Premier ministre turc M. Erdogan, qu'il y avait maintenant « une menace appelée Twitter. Les réseaux sociaux sont la pire menace contre la société »⁷³⁸. Il y a maintenant une discussion sur qui sont les fournisseurs d'accès au groupe terroriste de l'État islamique qui revendiquent des attentats en particulier en France le 7 janvier 2015 contre Charlie Hebdo et le 13 novembre 2015 au Bataclan à Paris. Le problème d'internet et de la coopération avec les fournisseurs est sensible. Internet est indispensable à l'économie mondiale. Mais le maintien de l'ordre public sur le réseau internet est une question nouvelle.

b) La coupure d'internet

Dans le rapport sur les émeutes de 2011 au Royaume-Uni, on parle d'émeutes virales c'est-à-dire que la couverture par les médias sous forme de breaking news et le rôle des médias sociaux comme twitter, Facebook et Blackberry Messenger ont aidé à étendu les émeutes en montrant les images de la police anglaise qui regardait les gens piller sans intervenir⁷³⁹. Les personnes ont été encouragées à agir collectivement

⁷³⁸ Lien internet : <http://thenextweb.com/facebook/2013/06/26/facebook-denies-providing-user-data-to-turkish-authorities-following-government-requests-over-protests/>

⁷³⁹ Riots Communities and Victims Panel, « *5 Days in August* », *An Interim report on the 2011 English Riots*, page 10.

puisque la police semblait craindre la foule en ne bougeant pas. Mais à la différence d'autres pays où les médias sociaux ont joué un grand rôle, la conclusion du rapport sur les émeutes est conforme à la liberté d'expression et à une position équilibrée sur les médias. «Cependant, nous ne croyons pas que le gouvernement devrait simplement fermer les réseaux sociaux en cas d'émeutes. Les médias sociaux ont également été utilisés par les membres de la famille, les groupes communautaires et les autorités pour dissuader les gens de sortir dans la rue et rassurer les communautés. Ça a fait du bien aussi bien que du mal. Ce qui ressort clairement des émeutes, c'est qu'il n'y a pas de solution simple à l'utilisation des médias sociaux. Le silence viral peut comporter autant de dangers que le bruit viral»⁷⁴⁰. Cette position n'est pas celle de beaucoup d'États qui ont connu des révolutions depuis 2010. Ils ont coupé les moyens de communication pour réduire l'intensité des émeutes. Cela n'a rien donné.

En Tunisie, le contrôle d'internet et des réseaux sociaux par le régime de Ben Ali n'a pas empêché la révolution de 2011 et son départ très rapide. Cela veut dire que le contrôle des médias ne peut pas stopper les mouvements populaires quand ils sont lancés. Le problème, c'est que le développement d'internet est une obligation pour l'économie mondiale. Tous les échanges commerciaux utilisent le support internet. C'est la même chose pour la recherche scientifique. Les Tunisiens avaient l'habitude d'utiliser ces moyens. Mais il faut aussi remarquer que la population paysanne et dans les villages ne sait pas ce que c'est. Le régime de Ben Ali censurait de nombreux sites internet : « Déjà bien avant la révolution, ce contrôle s'opérait tout d'abord par une censure très large de sites et de pages Web d'opposants, d'ONG, de défense des droits de l'Homme et des libertés publiques (*RSF, Amnesty International, etc.*), de journaux d'information étrangers (*Libération, Le Nouvel Observateur, etc.*), mais aussi de citoyens ordinaires, même parfois très modérés dans leurs critiques. Les sites de partage de vidéos (*YouTube, Dailymotion, Wat.Tv, Blip.Tv, etc.*) et de photos (*Flickr*) les plus connus étaient également inaccessibles depuis la Tunisie, de même que plus d'une centaine de profils, pages et groupes *Facebook* (qui fut même, l'espace de

⁷⁴⁰ Riots Communities and Victims Panel, « *5 Days in August* », *An Interim report on the 2011 English Riots*, page 10.

quelques jours, censuré intégralement) et les sites proposant des outils de contournement de la censure »⁷⁴¹.

L'énorme coupure internet qui s'est passée en Égypte le 27 janvier 2011 doit être étudiée. Selon le rapport *Freedom on the Net 2012*, c'est le gouvernement égyptien qui a développé l'utilisation d'internet pour stimuler l'économie. En 2011 au moment de la révolution, la population était de 82 millions d'habitants avec un taux de pénétration d'internet de 36 % (en 2015 la population est estimée à 88,5 millions pour un taux de pénétration de 54,6 %) ⁷⁴². Mais la société égyptienne de plus en plus connectée (sauf dans les campagnes) a utilisé internet pour créer un réseau d'information parallèle qui contourne les médias officiels. Cette évolution est générale mais pose des problèmes quand la légitimité du gouvernement est menacée. Jusqu'en 2010, le pouvoir du Président Moubarak n'a pas réagi à cette situation qui est un problème collatéral au développement de l'économie numérique. Il n'y avait pas de censure ⁷⁴³. Mais la bande passante était contrôlée par 5 fournisseurs (Egypt Telecom, Internet Egypt, Vodafone/Raya, Etisalat Misr, TE Data). Il était facile au gouvernement de stopper la bande passante, les fournisseurs dépendant de la réglementation égyptienne. Le contrôle du gouvernement sur l'accès en ligne a facilité le blocage du trafic Internet en moins d'une heure le 27 janvier 2011, à la suite des manifestations révolutionnaires. Le lien entre les manifestations sur la place Tarir au Caire et la coupure est visible. Pour la presse arabe, c'est pour diminuer la manifestation géante prévue le 28 que le Gouvernement a coupé internet ⁷⁴⁴. C'est pour priver les manifestants de communication vers l'international qu'internet a été coupé. Cela permettait aussi d'utiliser la force sans témoin. À côté d'internet, le téléphone mobile a

⁷⁴¹ LECOMTE Romain, *Révolution tunisienne et Internet : le rôle des médias sociaux*, Paris, L'année du Maghreb, n° VII, 2011.

⁷⁴² InternetWorldStat 2015. Lien internet : <http://www.internetworldstats.com/stats1.htm>

⁷⁴³ Freedom House, *Freedom on the Net 2012*, Washington, page 3. Lien internet : <https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Egypt%202012.pdf>

⁷⁴⁴ *Le gouvernement égyptien coupe le service internet*, (موقع حريتنا - الحكومة المصرية تقطع خدمة الانترنت عن مصر), 28 janvier 2011, Lien internet : <http://www.horytna.net/articles/details.aspx?AID=29569>

Les autorités égyptiennes coupent les services internet et téléphone mobile, (السلطات المصرية تقطع الإنترنت), (وسخدمات الجوال - أريبيان بزنس), 28 janvier 2011, Lien internet : <http://arabic.arabianbusiness.com/politics-economics/2011/jan/28/49951/#.Vlu-vvkvfIU>

Dans le but d'interdire les manifestations, les autorités égyptiennes coupent les services internet et téléphone mobile dans le pays, (لسيريان يوز : لمنع محاولات التظاهر والظواهر السلطات المصرية), 28 janvier 2011.

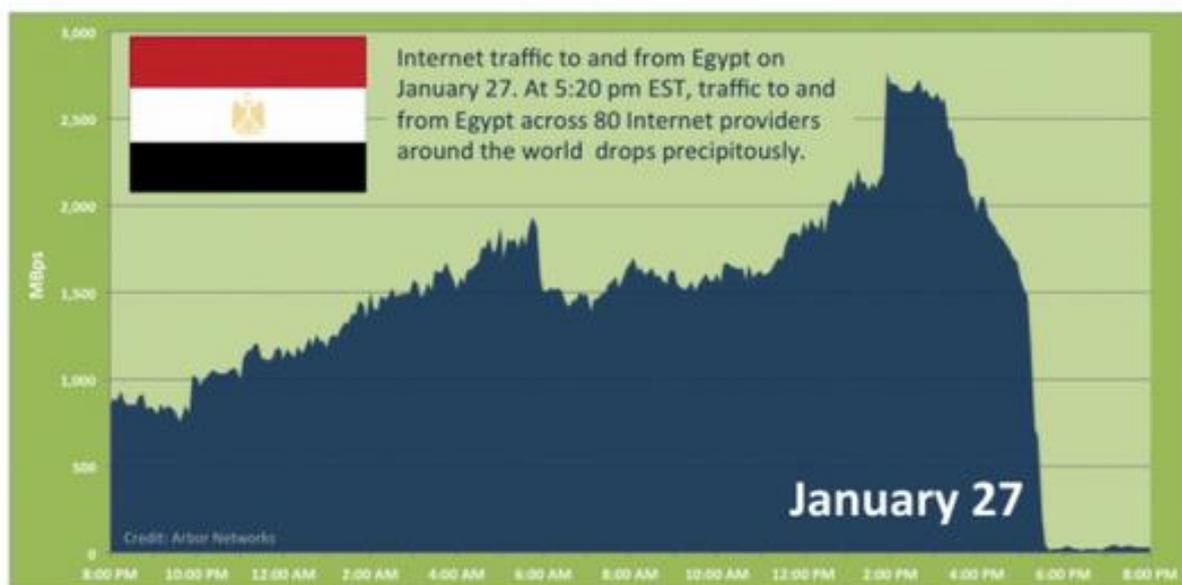
Lien internet : http://syria-news.com/readnews.php?sy_seq=127924

L'Égypte coupe internet et les services du téléphone portable pour anticiper les manifestations d'aujourd'hui, (مصر تقطع الانترنت و الجوال تحسبا لمظاهرات اليوم), 28 janvier 2011, Lien internet : <http://syrianmasah.net/arabic/articaldetails6394.html>

aussi été coupé, comme internet par mobile et les SMS. Ces coupures étaient conformes aux contrats et au droit international qui prévoient des coupures en cas de nécessité⁷⁴⁵. Dans la version précédente du traité (traité de Melbourne de 1988, *International Telecommunication Regulations*) comme dans la nouvelle version entrée en vigueur en 2015 et donc non applicable à l'époque des faits, il existe un droit de suspension des services de télécommunication par les États conformément à leur constitution qui doit être notifiée au secrétaire général de l'UIT (article 7 du RTI). Les gouvernements inquiets des messages échangés sur les réseaux coupent l'accès à certains services de manière permanente comme c'est le cas en Chine ou en Iran. D'autres pays coupent complètement internet mais pendant une brève durée pour empêcher toute communication avec l'extérieur ou entre les habitants. La légitimité de ces pratiques doit s'apprécier cas par cas parce qu'il peut y avoir des raisons majeures pour stopper internet. Mais en général, les médias internationaux pensent que la coupure d'internet est le signe que le pouvoir n'est pas légitime et se défend contre sa propre population. Le gouvernement égyptien a aussi coupé les communications par le câble optique sous-marin (Ramsis Exchange, Cairo Regional Internet Exchange et Middle East Internet Exchange) et a dégradé le signal de la bande passante sur le satellite (NileSat's television) ce qui interdisait à la presse internationale d'envoyer des informations à l'étranger⁷⁴⁶. Cela a donné une chute de 97 % des connexions le 27 janvier 2011 :

⁷⁴⁵ Freedom House, *Freedom on the Net 2012*, Washington, page 4. Lien internet : <https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Egypt%202012.pdf>

⁷⁴⁶ Freedom House, *Freedom on the Net 2012*, Washington, page 5. Lien internet : <https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Egypt%202012.pdf>



Source : Al Jazira repris par le journal Libération du 28 janvier 2011. Lien internet : http://www.liberation.fr/planete/2011/01/28/la-coupure-d-internet-en-egypte-une-premiere-mondiale-par-son-ampleur_710768

Devant les protestations internationales, internet a été rétabli le 2 février 2011. Tout cela n'a servi à rien. Cette coupure n'a rien arrêté. Le régime de M. Moubarak s'est effondré, comme le régime de M. Ben Ali en Tunisie.

Cela n'empêche pas de plus en plus de pays d'utiliser la coupure d'internet et du téléphone pour réduire la dimension des protestations comme en République Démocratique du Congo : « Aujourd'hui le 22 janvier 2015, nous avons invité les opérateurs du secteur des télécommunications. Nous avons communiqué des mesures d'allègement qui ont été prises par le gouvernement. Nous allons progressivement revenir à la situation normale en ce qui concerne les télécommunications »⁷⁴⁷.

En Chine, les manifestations dites antisociales de la place Tiananmen à Pékin se sont passées entre le 15 avril 1989 et le 4 juin 1989. Il y avait beaucoup d'étudiants qui réclamaient des réformes dans le pays. La loi martiale a été proclamée le 19 mai 1989 contre l'avis du premier secrétaire du parti communiste de l'époque M. Zhao Ziyang qui est arrêté et mis à la retraite. L'image de l'homme de Tiananmen montre un homme inconnu face à une colonne de chars, disproportion des forces qui restera dans la

⁷⁴⁷ LUHAKA Thomas, vice-Premier ministre et ministre des Postes, télécommunications, nouvelles technologies de l'information et de la communication, Gouvernement de la République Démocratique du Congo.

mémoire internationale d'un régime chinois violent. Le nombre de victimes ne sera jamais connu puisque les autorités chinoises ont dissimulé la vérité. Il y a eu sans doute plusieurs milliers de personnes touchées par la répression. Les seuls pays à avoir soutenu la Chine dans ce moment sont Cuba, Corée du Nord, Tchécoslovaquie et Allemagne de l'Est, c'est-à-dire des pays communistes. Mais il y a eu 780 arrestations d'après le gouvernement chinois. Le problème c'est qu'en mai 1989 on attendait Mikhaïl Gorbatchev à Pékin et il y avait beaucoup de journalistes étrangers dans la ville quand les actions se sont passées. La Chine a alors coupé les réseaux satellites pour stopper les transmissions des journalistes. Pour éviter qu'il y ait des manifestations les 4 juin, jour anniversaire, la Chine bloque Twitter, Flickr, Hotmail et Wikipédia⁷⁴⁸. La filiale de Google en Chine a développé un moteur de recherches adapté pour que les Chinois n'accèdent pas aux informations ni sur Tiananmen, ni sur Taïwan, ni sur le Tibet. Mais la grande différence avec l'Égypte, c'est que le gouvernement chinois continue les coupures sans réaction internationale avec une coupure de 10 mois des communications internet en 2009 dans la région autonome du Xinjiang Uyghur qui comprend 22 millions d'habitants, après les violences ethniques dans la capitale Urumqi. En septembre 2014, dans le Xinjiang mais dans une partie seulement, il y a eu une coupure sur internet et sur les messageries pendant le mois de Ramadan⁷⁴⁹. Ces minorités musulmanes sont contrôlées par le gouvernement central qui interdit la contagion des troubles. C'est le gouvernement et la police qui déterminent ces coupures. Elles sont directement utilisées pour le maintien de l'ordre pour assurer de la discrétion autour du retour à l'ordre et éviter les contagions⁷⁵⁰.

En général, le contrôle d'internet et la coupure d'internet se développent. Dans le rapport Freedom on the Net 2015, 42 des 65 pays examinés ont imposé aux fournisseurs d'accès internet des clauses sur la religion, la politique ou la situation sociale pour empêcher la diffusion d'informations à ce sujet. Il n'y avait que 37 pays qui le faisaient en 2014. Sur la surveillance, 14 des 65 pays examinés ont adopté des

⁷⁴⁸ CHENG Jacqui, *Twitter, Flickr, others blocked by China's Great Firewall*, 2 juin 2009, Ars Technica. Lien internet : <http://arstechnica.com/tech-policy/2009/06/twitter-flickr-ms-services-added-to-chinas-great-firewall/>

⁷⁴⁹ Freedom House, *Freedom on the Net 2015*, Washington, page 194. Lien internet : <https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Egypt%202015.pdf>

⁷⁵⁰ OLSEN Alexa, *Welcome to the Uighur Web*, Foreign Policy, 21 avril 2014. Lien internet : <http://atfp.co/1jmJCYH>

lois en 2015 pour augmenter le niveau de la surveillance. Beaucoup de pays ont amélioré les moyens techniques de la surveillance. C'est le cas des Émirats arabes unis⁷⁵¹. C'est aussi le cas en France⁷⁵².

Section 2 La nécessité de modérer l'intervention des forces de l'ordre

La modération des forces de sécurité rend nécessaires des réformes importantes. Ces réformes des systèmes de sécurité concernent avant tout les affaires intérieures de l'État. Mais les États ne se réforment pas sans une pression internationale. Cette pression se renforce depuis une dizaine d'années parce que les conséquences des débordements des forces de l'ordre comme en Égypte, en Syrie ou en Ukraine a des conséquences internationales immenses. Personne ne peut dire que la répression des manifestations des opposants au régime du Président Bachar Al Assad est une simple affaire interne. Elle a déstabilisé tout le Proche-Orient. C'est pour cela que la réforme des systèmes est indispensable. C'est une des questions importantes de la sécurité collective. Le Conseil de sécurité dans une résolution 2151 (2014) du 28 avril 2014 a traité le maintien de la paix et de la sécurité internationale et la réforme du secteur de la sécurité. Dans cette résolution qui concerne les situations d'après conflit, le Conseil de sécurité fait le lien entre des institutions de sécurité solides et agissant selon le droit et la stabilisation des pays sortant de conflits presque toujours intérieurs. Les forces de sécurité doivent être réformées pour inspirer la confiance à toutes les parties de la population. Ces services de sécurité doivent être professionnels, responsables, fonctionner sans discrimination et ils doivent respecter les droits de l'homme et l'état de droit. Le Conseil « souligne qu'il importe que la réforme du secteur de la sécurité prenne davantage en compte, entre autres activités, celles de maintien de l'ordre... »⁷⁵³. La même résolution indique que la réforme du secteur de la sécurité est un projet qui nécessite une appropriation nationale de l'ensemble de la société. Le point 15e) de la résolution indique qu'il faut des modules de formation des forces de sécurité et une assistance technique des Nations Unies. Mais ce qu'il faut noter c'est que cette résolution ne distingue pas la nature des forces de sécurité. Elle s'adresse à toutes les forces, civiles ou militaires en charge du maintien de l'ordre. Le critère c'est d'être responsable devant des tribunaux pour les violences inutiles qui sont

⁷⁵¹ Freedom House, *Freedom on the Net 2015*, Washington, page 839.

⁷⁵² Freedom House, *Freedom on the Net 2015*, Washington, page 306.

⁷⁵³ Conseil de sécurité des Nations Unies, résolution 2151 du 28 avril 2014, point 7.

commises. Mais il faut comprendre aussi que les Nations Unies analysent les forces de sécurité comme un des facteurs principaux d'instabilité dans les pays où il y a des tensions internes. Il faut donc séparer deux choses différentes. La première est la correction des causes structurelles des débordements du maintien de l'ordre (§1) et la deuxième est la limitation des transferts des moyens techniques du maintien de l'ordre (§2).

§ 1 La correction des causes structurelles des débordements du maintien de l'ordre

Dans de nombreux pays, le maintien de l'ordre est effectué par des unités homogènes dans leur composition qui ne représente pas la diversité de la population. Le maintien de l'ordre peut s'identifier à une oppression d'une partie de la population. C'est une question politique qui peut avoir des explications historiques quand les forces de l'ordre ont été recomposées après un changement de régime. C'est aussi une question technique d'accès aux fonctions de sécurité. Un filtrage peut être mis à l'entrée pour des personnes venant de minorités. Toutes ces raisons pèsent sur le droit de la sécurité. Des ententes peuvent avoir lieu entre une partie de la population et les forces de l'ordre. Mais pour une autre partie, les forces de l'ordre sont des étrangers qui durcissent les conditions de vie : « Pour parvenir à inverser les effets pernicieux de la politisation et de l'ethnisation au sein du secteur de la sécurité, il faudra concentrer les efforts sur la professionnalisation à tous les niveaux et il faudra revoir les critères de recrutement dans presque tous les pays étudiés »⁷⁵⁴. En général, ces populations n'ont pas accès à la justice qui n'est pas indépendante. Il y a donc un risque de débordements et de violence sans poursuites des personnels de sécurité. Ce sont des causes structurelles de violence parce que les mauvais traitements recouvrent une réalité sociale défavorable à certains groupes de personnes. Pour simplifier, la police n'agit pas différemment des autres administrations. Il y a structurellement une tension dans la société. Il faut donc examiner le problème de la partialité des forces de l'ordre (A) et la réforme nécessaire des systèmes de sécurité (B).

⁷⁵⁴ BRYDEN Alan – N'DIAYE Boubacar, Points d'ancrage pour la réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest francophone, In BRYDEN Alan – N'DIAYE Boubacar (dir. publ.), *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest francophone : bilan et perspectives*, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, 2011, page 276.

A/ Le problème de la partialité des forces de maintien de l'ordre

Dans tous les pays du monde, les forces de maintien de l'ordre sont composées de nationaux qui appartiennent à une société avec ses valeurs, sa religion, sa culture et toutes les traditions qui fondent une nation. On ne peut pas imposer un modèle culturel valable partout. Il y a des différences qui concernent même le maintien de l'ordre quand dans un pays la police appartient à la majorité ethnique et qu'il y a des minorités ethniques. On ne peut pas changer l'histoire de la constitution des États. Chaque État se développe avec des périodes historiques que l'on voudrait oublier : Les États-Unis connaissent des problèmes permanents avec la communauté noire parce qu'il s'agit des esclaves qui ont été libérés après la guerre de Sécession. L'Europe connaît un problème avec l'antisémitisme et la politique d'Israël parce que la Deuxième Guerre mondiale a encore du poids sur la période actuelle. La péninsule arabe est très homogène dans sa population, mais l'Islam est traversé par l'opposition entre le Chiisme et le Sunnisme ce qui explique la situation de Bahreïn et les relations avec l'Iran. Il est inutile de multiplier les exemples. La police est dans tous les pays une image des forces politiques, sociales et culturelles dominantes qui ont fondé l'État. Il y a un risque que les forces de sécurité soient opposées à des personnes qui ne font pas partie de l'élément majoritaire de la population. Il y a le risque que la police soit différente quand elle intervient dans un groupe minoritaire parce qu'elle croit que ce groupe est une menace permanente contre l'ordre public. C'est un problème grave qui oppose par exemple une police majoritairement blanche à des manifestants majoritairement noirs. Il est possible que les forces de l'ordre soient plus violentes dans ce cas que s'il y avait une intervention contre des blancs. Cette question peut être étudiée en regardant la composition des forces de l'ordre (a). Mais il y a aussi un problème général de comportement contre les minorités (b).

a) Le problème de la composition des forces de police

En pratique il y a 2 problèmes dans la composition des forces de sécurité. La plus apparente est celle de la composition des unités. L'autre est celle de la loyauté. Ces deux problèmes sont inséparables parce qu'un État ne peut pas remettre sa sécurité et l'ordre public dans les mains de forces qui n'ont pas la confiance des autorités ni de la population. Mais la loyauté est une question personnelle. C'est le Code pénal qui

punit les personnels des forces de sécurité qui manquent à la loyauté et ce problème est un sujet à part⁷⁵⁵.

Il faut se concentrer sur les problèmes d'organisation et donc sur la composition des unités. Il y a des règles internationales. En Europe, il faut que les unités respectent les groupes minoritaires : « La police doit être organisée de manière à promouvoir de bons rapports avec la population et, le cas échéant, une coopération effective avec d'autres organismes, les communautés locales, des organisations non gouvernementales et d'autres représentants de la population, y compris des groupes minoritaires ethniques »⁷⁵⁶. Cela passe par des règles de conduite pour éviter les discriminations dans le maintien de l'ordre⁷⁵⁷. Mais il faut aussi ouvrir dans le cas européen les effectifs à des personnes qui viennent des groupes minoritaires : « Il convient en outre d'appliquer une politique visant à recruter des hommes et des femmes représentant les diverses composantes de la société, y compris des groupes minoritaires ethniques, l'objectif ultime étant que les personnels de police reflètent la société au service de laquelle ils se trouvent »⁷⁵⁸. On trouve aussi des recommandations dans les textes de l'OSCE qui concernent le pourcentage de femmes et les minoritaires⁷⁵⁹. Mais dans les règles des Nations-Unies, il n'y a rien à ce sujet sauf l'obligation de respecter les règles éthiques. En réalité, ces règles ne sont pas contraignantes et la composition des forces aux différents niveaux de la hiérarchie peut varier beaucoup. Même si la place des femmes est limitée dans les pays arabes comme dans les autres pays, il y a des racines religieuses dans l'Islam pour reconnaître la place des femmes dans les forces

⁷⁵⁵ Sur la loyauté des forces militaires et de police, il y a par exemple l'article 184 du code pénal des Émirats arabes unis : « A punishment of temporary imprisonment shall be inflicted on any person who has power of command overmembers the military forces or the police and who, for criminal purposes, orders or charges them to paralyze government orders. However, if the said crime has effectively hindered the execution of government orders, the punishment shall be death or life imprisonment. All the other inferior military heads or commanders who have obeyed him whilstbeing aware of his criminal intention shall be punished with imprisonment for no less than ten years ».

⁷⁵⁶ Recommandation Rec (2001)10 du Comité des ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police adoptée par le Comité des ministres, le 19 septembre 2001, lors de la 765^e réunion des Délégués des ministres, point 18.

⁷⁵⁷ « La formation des personnels de police doit pleinement intégrer la nécessité de combattre le racisme et la xénophobie ». Recommandation Rec (2001)10 du Comité des ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police adoptée par le Comité des ministres, le 19 septembre 2001, lors de la 765^e réunion des Délégués des ministres, point 30.

⁷⁵⁸ Recommandation Rec (2001)10 du Comité des ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police adoptée par le Comité des ministres, le 19 septembre 2001, lors de la 765^e réunion des Délégués des ministres, point 25.

⁷⁵⁹ Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (CCDFA) - Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE), *Standards Internationaux Relatifs aux Forces de Police-Guide pour une Police Démocratique*, Genève, 2009, points 125 et 126.

de sécurité⁷⁶⁰. Aux Émirats par exemple, le ministère de l'Intérieur a annoncé en 2013 le soutien à une politique pour réduire l'écart entre les hommes et les femmes dans la police⁷⁶¹. Mais il ne peut pas y avoir de politique officielle de recrutement des minorités puisque cela voudrait dire qu'il y a une reconnaissance des minorités. C'est impossible en France où il est illégal de se renseigner sur l'origine ethnique des personnes. Mais c'est légal aux États-Unis où il y a des problèmes entre la communauté noire et la police. Dans le rapport d'investigation sur la police de La Nouvelle-Orléans (NOPD), dans le sud des États-Unis où les tensions entre les communautés blanches et noires sont le héritage de l'esclavage, le recrutement des policiers est un enjeu pour la légitimité de la police⁷⁶². Cela veut dire qu'il y a un problème de légitimité du maintien de l'ordre quand le recrutement des forces est de mauvaise qualité : « L'échec de longue date du NOPD à prioriser le recrutement de candidats de haute qualité contribue aux problèmes chroniques à l'échelle du Ministère que nous avons observés, y compris la conduite inappropriée et irrespectueuse dans la communauté »⁷⁶³. Aux États-Unis le problème d'une police majoritairement blanche dans une société multiculturelle est permanent. Après les émeutes de Ferguson qui avaient opposé les forces de l'ordre à la communauté afro-américaine et la mort de Michael Brown⁷⁶⁴, il y

⁷⁶⁰ HACHEM Afaf Ahmad, *Le rôle des femmes dans les polices arabes (UAE)*, (دور الشرطة النسائية) 1998. Lien internet :

<https://www.adpolice.gov.ae/ar/Police.Research.and.Studies/Article.details.aspx?Article=19>

Cette étude fait l'histoire de l'intégration de la femme dans les services de la police en commençant par l'encouragement de Sheikh Zayed qui voulait faire participer la femme d'une façon intégrale à la construction de la société des Émirats. Puis, il y a eu la fondation de « l'École de la police pour les femmes » à Abu Dabi en 1978. Les premières policières ont été formées pour la première fois en 1977 par « l'Académie de la Police ». Les Émirats arabes unis font référence pour l'implication de la femme dans les différents secteurs de la vie publique à l'époque du Prophète où la femme a intégré l'armée et participé à la sécurité de la société dans le sens général du terme. La chercheuse évoque même des événements où le Prophète a décerné ce qui ressemble à des médailles à des femmes pour remarquer leur participation extraordinaire au sein de l'armée. Les Émirats arabes unis puisent dans cette importante source historique de la vie du Prophète afin d'encourager la femme à reprendre son rôle important dans la police et les différents secteurs de la vie publique.

⁷⁶¹ Lieutenant Colonel Thani Butti Al Shamsi, déclaration du 7 novembre 2013.

Lien internet : <http://gulfnews.com/news/uae/general/uae-ministry-backs-female-police-officers-to-succeed-1.1252533>

⁷⁶² Investigation of the New Orleans Police Department, United States Department of Justice Civil Rights Division March 16, 2011, page 14.

⁷⁶³ Investigation of the New Orleans Police Department, United States Department of Justice Civil Rights Division March 16, 2011, page 14. C'est pareil dans la police de Ferguson : United States Department of Justice, Civil Rights Division, *Investigation of the Ferguson Police Department*, 4 mars 2015, 83 pages.

⁷⁶⁴ Le rapport de la justice n'avait pas conclu que l'utilisation des armes à feu était illégale. Department of Justice Report Regarding the Criminal Investigation in to the Shooting Death

a eu un rapport à la demande du Président Obama. De nombreuses recommandations concernent la formation des personnels à la réalité multiculturelle: « Les organismes d'application de la loi devraient mettre en œuvre une formation continue et descendante à l'intention de tous les agents en matière de diversité culturelle et de sujets connexes. Cela peut renforcer la confiance et la légitimité dans diverses collectivités. Cela devrait être accompli avec l'aide de groupes de défense des droits qui représentent les points de vue des communautés qui ont traditionnellement entretenu des relations conflictuelles avec les forces de l'ordre»⁷⁶⁵. Ces programmes sont importants pour les communautés qui n'ont pas confiance dans la police. Mais il faut noter que les policiers ne sont pas des spécialistes de la communication interculturelle. Leur métier est le maintien de l'ordre et la recherche des criminels. Une formation est nécessaire dans ce domaine pour les personnels en activité. Mais il y a des recommandations sur les recrutements: « Le département qui supervise cette initiative devrait aider les localités à apprendre les meilleures pratiques pour le recrutement, la formation et la sensibilisation afin d'améliorer la diversité ainsi que la réactivité culturelle et linguistique des organismes d'application de la loi. Les organisations nationales et locales de police d'affinité pourraient être formellement incluses dans cet effort. Ce programme devrait également évaluer et évaluer la diversité parmi les organismes d'application de la loi à travers le pays et publier des rapports publics sur les tendances nationales»⁷⁶⁶. Cela veut dire qu'il faut diversifier les recrutements pour tenir en compte la diversité des populations et aussi des langues. Quand les forces de l'ordre donnent des instructions ou des ordres dans une langue que la foule ne comprend pas bien il y a un risque de violence. Mais il y a le problème pratique des examens à passer pour devenir officier de police. Parfois, le niveau est bas. C'est le rapport du département de la justice sur la police de La Nouvelle-Orléans (NOPD) qui a vu cette question. Mais en général, il faut passer des examens. Le problème c'est que les personnes qui viennent des minorités surtout les derniers arrivés dans le pays ne parlent pas bien la langue, sont pauvres, ne peuvent

of Michael Brown by Ferguson, Missouri Police Officer Darren Wilson, 4 mars 2015, 86 pages. Lien internet : http://www.justice.gov/sites/default/files/opa/press-releases/attachments/2015/03/04/doj_report_on_shooting_of_michael_brown.pdf

⁷⁶⁵ Action Item 5-9-1. USA. President's Task Force on 21st Century Policing. *Interim Report of the President's Task Force on 21st Century Policing*. Washington,DC: Office of Community Oriented Policing Services. 4 mars 2015, 103 pages.

⁷⁶⁶ Action Item 1-8-2. USA. President's Task Force on 21st Century Policing. *Interim Report of the President's Task Force on 21st Century Policing*. Washington,DC: Office of Community Oriented Policing Services. 4 mars 2015, 103 pages.

pas faire des études et ne pensent même pas à entrer dans la police. Le rapport de 2015 demandé par le Président Obama propose d'engager des policiers à niveau du collège pour permettre ensuite une formation pendant la carrière : « Le gouvernement fédéral, ainsi que les organismes étatiques et locaux, devraient encourager et encourager l'enseignement supérieur pour les agents de la force publique. Bien que beaucoup croient qu'un niveau d'éducation plus élevé pourrait améliorer la qualité du rendement des agents, l'application de la loi bénéficie également d'une gamme variée d'agents qui apportent leurs cultures, leurs langues et leurs expériences de vie aux services de police. Offrir des possibilités d'entrée de gamme aux recrues sans diplôme d'études collégiales peut être combiné avec la fourniture de moyens pour obtenir une éducation supérieure tout au long de leur carrière, assurant ainsi les avantages d'un personnel diversifié avec une force de police bien éduquée et une culture d'apprentissage active »⁷⁶⁷. Ce qui recruté ici, c'est la pratique de langues rares comme les langues asiatiques ou la langue arabe ou persane. Mais aussi ce qui est recherché, c'est la connaissance de cultures différentes avec des éléments de renseignements intéressants pour le maintien de l'ordre.

Dans l'affaire des émeutes au Royaume-Uni en août 2011, le rapport des experts indépendants a noté la séparation entre les forces de police et les émeutiers qui étaient majoritairement noirs. « Un nombre significatif de personnes dans certaines communautés sont sceptiques ou hostiles à la police »⁷⁶⁸. Il n'y a plus de confiance entre certaines parties de la population et la police même si tous sont des nationaux. Le problème est que la police quand sa composition est uniforme pense que les minorités ne sont pas véritablement intégrées au reste de la population et qu'elles représentent des dangers spéciaux. Par exemple, si la police pense que les minorités sont pauvres, il va y avoir des vols et du pillage. Les « usual suspects » sont la cible de la police qui pense que les minorités ne sont pas à leur place et que le droit de manifester n'est pas pour elles. La question de la composition de la police au Royaume-Uni n'est pas nouvelle puisqu'après les émeutes de Brixton en 1981, il y avait eu le rapport de Lord Scarman et une critique du comportement raciste de la police dans le pays. Il y avait même eu une proposition de détruire les Special Patrol

⁷⁶⁷ Recommendation 5-11. USA. President's Task Force on 21st Century Policing. *Interim Report of the President's Task Force on 21st Century Policing*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services. 4 mars 2015.

⁷⁶⁸ Riots Communities and Victims Panel, « *5 Days in August* », *An Interim report on the 2011 English Riots*, page 98.

Groups spécialisées dans le maintien de l'ordre pendant les manifestations⁷⁶⁹. Ce sont toujours les mêmes problèmes de composition qui sont présents. Ce problème est général dans tous les pays.

b) L'attitude des forces de police contre les minorités

« Dans un monde où la diversité ethnique et culturelle croît au sein des États et où les tensions montent entre les différents groupes, le rôle de la police est capital pour le maintien du tissu même de nos sociétés. C'est pourquoi elle doit agir avec une équité absolue envers tous les groupes »⁷⁷⁰. Mais il y a en pratique de mauvais comportements qui viennent de l'histoire et de traditions dans les pays. En réalité, tous les pays sont face à des difficultés de ce type. Il y a partout des circulations de population qui ne connaissent pas les usages des pays et qui risquent de commettre des infractions sans le savoir. Ce problème est de petite importance. Mais quand il y a des communautés d'origine étrangère et que les politiques de l'intégration posent des problèmes, il y a des impacts sur le maintien de l'ordre. Les habitudes sont différentes et la police est méfiante. Selon les règles de l'OSCE, les forces de l'ordre doivent éviter de concentrer les opérations de maintien de l'ordre dans les communautés minoritaires « par exemple, la forme d'un nombre disproportionné de patrouilles ou de comportements menaçants au sein et à l'égard de groupes spécifiques ou de certaines communautés, de la part d'unités parfois lourdement armées »⁷⁷¹.

Les politiques discriminatoires contre certaines communautés sont mentionnées dans le rapport du département de la justice sur la police de La Nouvelle-Orléans : « Le maintien de l'ordre est discriminatoire lorsque les policiers et les services appliquent injustement la loi ou ne respectent pas la loi en fonction de caractéristiques telles que la race, l'origine ethnique, l'origine nationale, le sexe, la religion ou le statut LGBT. La police discriminatoire peut prendre la forme d'un profilage biaisé, dans lequel un agent décide de façon inadmissible qui arrêtera, recherchera ou arrêtera sur la base de l'une

⁷⁶⁹ GUYOMARCH Alain. *La réforme de la police en Angleterre : un enjeu politique*. Revue française de science politique, 42^e année, n°3, 1992, page 426.

⁷⁷⁰ Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (CCDFA) - Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE), *Standards Internationaux Relatifs aux Forces de Police-Guide pour une Police Démocratique*, Genève, 2009, point 124.

⁷⁷¹ Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (CCDFA) - Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE), *Standards Internationaux Relatifs aux Forces de Police-Guide pour une Police Démocratique*, Genève, 2009, point 41.

des caractéristiques mentionnées ci-dessus plutôt que sur la considération appropriée d'un soupçon raisonnable ou d'une cause probable»⁷⁷². On appelle cette pratique la police sur les profils ou sur les apparences. Les données sur les arrestations confirment cette discrimination : en 2009, la NOPD a arrêté 500 garçons afro-américains de moins de 17 ans contre 8 jeunes blancs pour des crimes de meurtre ou des vols de plus de 50 dollars. En 2009, 65 femmes afro-américaines ont été arrêtées contre une seule blanche. Selon le rapport, ces écarts de 16 à 1 ne correspondent pas au niveau national qui est de 3 à 1. Il est 5 fois plus grand à La Nouvelle-Orléans. Le rapport indique que pour certaines communautés, les tactiques de maintien de l'ordre sont motivées par les discriminations. En pratique cela veut dire que le maintien de l'ordre pour les communautés afro-américaines et les minorités ethniques est plus violent que dans les communautés blanches. Entre janvier 2009 et mai 2010, il y a eu 27 cas de tirs intentionnels de la police sur des personnes. Les 27 personnes étaient toutes afro-américaines. Pendant la période il y a eu 96 fois utilisation de la force pour des arrestations ou du maintien de l'ordre et dans 81 cas c'était pour des Afro-Américains. Le rapport indique aussi que les mauvais comportements contre les prostituées ou d'autres catégories de personnes comme les homosexuels concernent majoritairement des Afro-Américains. La police pense que les femmes afro-américaines et les prostituées c'est la même chose.

Le problème c'est qu'il n'y a aucun effort des autorités pour modifier cette situation qui « erode citizens' inclination to trust and cooperate with law enforcement, impeding effective and safe policing »⁷⁷³. Cela veut dire que la population prend l'habitude d'être maltraitée par la police pour des raisons raciales et elle développe ses propres mécanismes de self-défense communautaires. Cela entraîne automatiquement des activités criminelles parce que certains criminels profitent de cette situation où la police est mal vue. Dans la communauté des latinos et des Vietnamiens, c'est le même problème⁷⁷⁴. Mais il faut aussi ajouter que les médias dans la couverture des émeutes peuvent jouer un rôle négatif en montrant des images qui opposent la police à des communautés minoritaires. Le choix des images peut donner l'impression d'une

⁷⁷² Investigation of the New Orleans Police Department, United States Department of Justice Civil Rights Division March 16, 2011, page 34.

⁷⁷³ Investigation of the New Orleans Police Department, United States Department of Justice Civil Rights Division March 16, 2011, page 34.

⁷⁷⁴ Investigation of the New Orleans Police Department, United States Department of Justice Civil Rights Division March 16, 2011, page 36.

opposition raciale ou sociale ou même de genre: « Dans de nombreuses communautés, le niveau de confiance et de respect entre les médias et la direction de la police est endommagé, ce qui entraîne une couverture médiatique négative incessante. Cela a créé une crise où le niveau de confiance accordé aux agents de police par le public, le système judiciaire et d'autres segments clés de la société diminue»⁷⁷⁵.

Il y a aussi des mouvements de violences très graves dans les démocraties de l'Union Européenne. Ces situations sont intéressantes parce qu'elles permettent de remettre le maintien de l'ordre par la police dans un cadre juridique très règlementé et aussi dans un cadre politique où le gouvernement doit rendre des comptes au parlement avec un risque de mise en jeu de la responsabilité de l'exécutif. Le contrôle de l'exécutif par le parlement conduit à utiliser la force avec beaucoup de retenue puisque les conséquences politiques d'un affrontement sont difficiles à mesurer. Mais certaines situations montrent que les relations entre la police et certaines franges de la population sont mauvaises. Les violences de 2005 en France avaient coûté très cher à l'économie parce qu'il y avait eu des grèves. Les émeutiers venaient des banlieues et surtout de la banlieue de Paris pour faire des violences dans le centre de la capitale. Il y avait une confrontation entre le monde du centre-ville où il y a de l'argent et le monde des cités. Mais en France, il est interdit de faire des études sur les origines des personnes et sur leur religion. Mais c'est légal au Royaume-Uni. Pour la période récente, c'est-à-dire à peu près les dix dernières années, il y a eu entre le 6 et le 10 août 2011, des émeutes au Royaume-Uni. Le rapport sur ces émeutes fait une étude de l'origine sociale et ethnique des émeutiers. Il est visible que les émeutiers, pauvres et noirs en majorité ont affronté une police britannique qui est majoritairement d'origine anglaise. Dans cette situation, le maintien de l'ordre est difficile parce que la police et les émeutiers même s'ils sont dans le même pays ne partagent pas les mêmes valeurs. Selon le rapport sur les causes de ces émeutes, une partie du problème vient des relations entre la police et les émeutiers : « Le public et la police - de bonnes relations sont au cœur du maintien de l'ordre. Nous sommes troublés par les rapports que nous avons entendus sur la rupture de confiance entre certaines communautés et la

⁷⁷⁵ Federal Bureau of investigations (FBI) : MYERS Richard (Chief) – SCHAFER - Joseph LEVIN Bernard, *Police Decision-Making: A Futures Perspective*, Futures Working Group White Paper Series, Vol 1. N° 2. Septembre 2010, page 11.

police»⁷⁷⁶. C'est la composition de la police et la composition des groupes de manifestants ou d'émeutiers qui n'est pas compatible. Comme ce sont des injustices économiques profondes qui expliquent les désordres, les personnes pensent que la police est injuste et vise spécialement les noirs qui sont pauvres.

Les émeutes ont commencé à Tottenham un quartier de Londres où il y a eu un mort, après des échanges de tirs qui n'ont en fait pas existés. Mark Duggan qui appartenait à la communauté noire du pays a été tué. Il y a eu une mauvaise communication des autorités à ce sujet et les médias et les réseaux sociaux ont parlé d'assassinat de Duggan par la police. Cela a entraîné des émeutes dans de nombreuses villes. La plupart des émeutes ont été dans ces centres commerciaux ce qui explique les pillages. Selon une estimation, entre 13 000 et 15 000 personnes ont participé à ces émeutes (riot). La définition de « riot » au Royaume-Uni est très restrictive puisque c'est un attroupement d'au moins 12 personnes dont le comportement peut faire craindre une menace pour la sécurité des autres personnes⁷⁷⁷. Mais dans la réalité, il y a « riot » même quand ce sont les biens qui sont menacés ou qu'il y a d'autres sortes de menaces contre les personnes comme des incendies de voitures qui peuvent causer indirectement des blessures à des personnes. Cela conduit à 4000 émeutiers qui ont été arrêtés par la police. La police a relevé 5000 crimes, dont 5 mortels (en plus de Mark Duggan)⁷⁷⁸, 1860 incendies volontaires, 1649 plaintes pour vol, 141 incidents et 366 violences contre les personnes⁷⁷⁹. Un panel a été constitué par le Premier ministre, M. Cameron, pour savoir en particulier comme les services de l'État avaient réagi à ces situations. L'étude de la situation des émeutiers montre que 75 % étaient des jeunes de 24 ans ou moins et qu'une écrasante majorité était des garçons. Les 2/3 des mineurs qui ont été présentés devant un juge avaient des besoins éducatifs spéciaux et manquaient l'école au moins un jour par semaine. La plupart

⁷⁷⁶ Riots Communities and Victims Panel, « *5 Days in August* », *An Interim report on the 2011 English Riots*, page 11.

⁷⁷⁷ La définition légale de « riot » (émeute) est dans la section 1 du Public Order Act 1986: "Where 12 or more persons who are present together use or threaten unlawful violence for a common purpose and the conduct of them (taken together) is such as would cause a person of reasonable firmness present at the scene to fear for his personal safety, each of the persons using unlawful violence for the common purpose is guilty of riot ».

⁷⁷⁸ Haroon Jahan, 21 ans, Shahzad Ali, 30 ans, et Abdul Musavir, 31 ans, écrasés par une voiture à Birmingham. Richard Mannington Bowes, 68 ans, est mort de ses blessures à Ealing. Trevor Ellis, 26 ans, a été tué par balle dans sa voiture à Croydon.

⁷⁷⁹ Riots Communities and Victims Panel, « *5 Days in August* », *An Interim report on the 2011 English Riots*, page 9.

avaient déjà été exclus une fois de l'école et 11 % seulement avaient un niveau de test en anglais et maths entre A et C⁷⁸⁰. Cela veut dire que la plupart des émeutiers étaient jeunes, beaucoup étaient noirs et venaient de quartiers défavorisés.

B/ La réforme nécessaire des systèmes de sécurité

Depuis une dizaine d'années, il existe des documents et des manuels sur la réforme du secteur de la sécurité. Les plus importants sont ceux des Nations-Unies et de l'OCDE⁷⁸¹. Mais il y a aussi des documents nationaux comme celui du Canada qui est impliqué diplomatiquement dans la réforme de la sécurité intérieure des pays en développement⁷⁸². Tous ces documents examinent la réforme des systèmes de sécurité dans une perspective large. Il intègre les forces militaires et civiles. Pour ce qui concerne le maintien de l'ordre, les deux types de forces sont engagés. Il y a une tendance à la militarisation du maintien de l'ordre dans tous les pays. Mais la réforme du secteur de la sécurité dépasse largement le maintien de l'ordre et n'a pas à être étudiée en entier. Il faut se concentrer sur les points qui concernent la légitimité du maintien de l'ordre. Le point principal de la réforme du secteur de la sécurité est la responsabilité et l'intégration des opérations dans un cadre institutionnel stable et contrôlé par la justice⁷⁸³. C'est le lien entre la sécurité et la justice qui est au centre de ces réformes. Le Conseil de sécurité a abordé la question de la réforme du système de sécurité en Côte d'Ivoire dans la résolution 2162 du 25 juin 2014. Le problème est simple. La réforme du secteur de la sécurité nationale de septembre 2012 doit être mise en œuvre pour que les forces de sécurité soient responsables de leurs actes, qu'il y ait une structure hiérarchique et une juridiction militaire⁷⁸⁴. Mais les forces de sécurité doivent acquérir les capacités opérationnelles de maintenir l'ordre de manière proportionnée. Sur le terrain, la technique passe avant le droit. Il faut changer les organisations tactiques et les méthodes pour prendre en compte les normes

⁷⁸⁰ Riots Communities and Victims Panel, « *5 Days in August* », *An Interim report on the 2011 English Riots*, page 9.

⁷⁸¹ ONU. Report of the Secretary-General. *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, A/62/659-S/2008/39, 23 janvier 2008.

OCDE. *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, Paris, 2007, 269 pages.

⁷⁸² SEDRA Mark (Ed), *The Future of Security Sector Reform*, Centre for International Governance Innovation, Canada, 2010, 355 pages.

⁷⁸³ U.S. Agency for International Development - Department of Defense - Department of State, *Security Sector Reform*, février 2009, page 1.

⁷⁸⁴ Conseil de sécurité, résolution 2162, 25 juin 2014, point 9.

internationales du maintien de l'ordre. Mais il faut aussi changer les mentalités des forces de l'ordre et des autorités politiques. Cette réforme est en fait un changement complet de l'État. Le problème, c'est que ce changement est imposé de l'extérieur par les organisations internationales après de violents conflits. Ces conflits laissent des traces et des envies de vengeance. Il y a donc une contradiction entre la volonté de réforme qui vient du dehors et les tensions qui existent à l'intérieur. Ce problème est rarement pris en compte. Les résolutions et les politiques nationales vendent les réformes en échange de moyens ou d'argent. Mais dans la réalité, les changements sont très lents. Ces changements portent sur la gouvernance du maintien de l'ordre (a) et sur la responsabilité des membres des forces de sécurité (b).

a) La réforme de la gouvernance du maintien de l'ordre

La réforme de la gouvernance du secteur de la sécurité entraîne une modification des principes du maintien de l'ordre et de l'organisation des forces de sécurité. Mais il ne peut pas y avoir d'effet sans une amélioration des conditions matérielles des forces de sécurité pour qu'elles sortent de la misère.

Premièrement, les principes applicables au maintien de l'ordre sont ceux qui sont posés par les Nations Unies (Annexes II II III). Mais ces principes sont sans effet s'il n'y a pas de réforme de l'organisation institutionnelle et juridique de forces de sécurité. Il existe une définition du Département d'État des États-Unis de la gouvernance du secteur de la sécurité : « La gouvernance du secteur de la sécurité est la gestion et la supervision transparentes, responsables et légitimes des politiques et des pratiques de sécurité. La reconnaissance de la bonne gouvernance - une gestion équitable, réactive, transparente et responsable des affaires publiques et des ressources - et de l'état de droit est essentielle à un secteur de sécurité efficace. La gouvernance démocratique et efficace du secteur de la sécurité élargit le concept de «contrôle» civil pour inclure l'administration, la gestion, la responsabilité fiscale, la formulation de politiques et la prestation de services»⁷⁸⁵. Cette définition fixe les critères généraux de la réforme des secteurs de la sécurité. On retrouve cette approche au niveau des organisations régionales partout dans le monde. Les régions les plus concernées par les réformes de la gouvernance sont l'Afrique et les pays arabes. C'est dans ces 2

⁷⁸⁵ U.S. Agency for International Development - Department of Defense - Department of State, *Security Sector Reform*, février 2009, page 4.

régions que se produisent la plupart des déstabilisations ces 10 dernières années. C'est aussi dans ces régions que les forces de sécurité sont le plus au service personnel d'un régime politique ou d'un dirigeant. Mais la réforme de la gouvernance est un travail immense parce que c'est en fait une réforme complète de l'État qu'il faut faire. Comme la situation internationale depuis 2010 est très tendue dans ces régions, on ne voit pour l'instant aucun effet.

Dans le cadre de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) il y a un projet de réforme de la gouvernance et du secteur de la sécurité⁷⁸⁶. La réforme du secteur de la sécurité « désigne le processus par lequel les pays formulent ou orientent les politiques, les structures et les capacités des institutions et des groupes engagés dans le secteur de la sécurité, de façon à les rendre plus efficaces et efficients, plus responsables et attentifs au contrôle démocratique, ainsi qu'aux besoins de la population en matière de sécurité et de justice »⁷⁸⁷. Comme il y a toujours des tensions au moment des élections, le Centre Régional des Nations Unies pour la Paix et le Désarmement en Afrique (UNREC) a publié en 2007 un « Guide du maintien de l'ordre en période électorale par les forces de sécurité » qui a été utilisé pour la première fois en octobre 2007 au Togo⁷⁸⁸.

Au niveau national, après des conflits intérieurs très graves, il faut réunir les opposants pour trouver des accords sur la réforme des forces de l'ordre. Mais la réforme des systèmes de sécurité est ralentie « parce que la reconfiguration de la composition du système de sécurité risquerait d'ébranler l'équilibre des forces sur lequel le gouvernement transitoire est fondé... »⁷⁸⁹. Dans un rapport sur la sécurité en Afrique, « la réforme du secteur de la sécurité devra s'appliquer non seulement aux « forces organisées » – loyalistes et rebelles – mais aussi aux « groupes armés » et autres «

⁷⁸⁶ UZOECHINA Okey, *Gouvernance et réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : du concept à la réalité*, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), Document d'orientation politique n° 35, Genève, 2014.

⁷⁸⁷ MODERAN Ornella, *Leadership politique et dynamique endogène des processus de réforme du secteur de la sécurité*, Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, 2015, page 4.

⁷⁸⁸ Organisation internationale de la francophonie. *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, Paris, 2010, page 46.

⁷⁸⁹ OCDE. *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, Paris, 2007, page 110.

agences de sécurité » sans leaders fixes »⁷⁹⁰. C'est très compliqué parce que dans les pays où il y a des conflits internes permanents, les forces de sécurité se sont composées dans le désordre. Sur la base d'unités régulières, il y a eu des additions d'effectifs sans formation et sans contrôle du passé. Avec le temps, les personnels réguliers et les autres ont formé des unités mal commandées. Le commandement central est mal assuré. Les unités locales sont pratiquement autonomes. Il y a des incertitudes sur les effectifs, sur la composition ethnique, sur les états de service les ressources et les matériels disponibles⁷⁹¹. Il y a parfois des femmes et des enfants qui suivent les unités. Il n'y a donc pas de connaissances précises du périmètre des forces de sécurité. Il y a des membres autoproclamés des forces de sécurité. C'est très délicat aussi parce que la méfiance est importante et personne ne veut lâcher le pouvoir. Dans le cas du Burundi, l'article 1-6 du protocole n° III de l'Accord d'Arusha au Burundi prévoit que les conditions préalables à l'établissement et au maintien de la paix et de la sécurité passent par une réforme des forces de sécurité qui doivent être unies, neutres et avoir des qualités professionnelles, civiques et morales⁷⁹². Cet accord rejette l'utilisation de la force comme moyen d'accès et de maintien au pouvoir. Il prévoit l'accès de tous les Burundais aux forces de sécurité. Avec la mixité ethnique, il ne peut plus y avoir de partialité : « Les corps de défense et de sécurité appartiennent à tout le peuple burundais. Ils doivent être un instrument de protection de tout le peuple et tout le peuple doit se reconnaître en eux »⁷⁹³. Le maintien de l'ordre ne relève plus de l'armée puisque dans l'accord d'Arusha de 2000, les missions de maintien de l'ordre relèvent seulement de la police nationale (article 12-2).

Depuis 2009, il y a un guide spécialement étudié par l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe pour le secteur de la sécurité dans le monde arabe⁷⁹⁴. Le guide répond au problème du manque de références sur le droit de la sécurité en langue arabe. C'est un recueil des principes internationaux qui s'appliquent à la police pour que les législateurs des pays arabes puissent avoir des lois conformes.

⁷⁹⁰ OUATTARA Raphaël, *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique*, page 81. In BRYDEN Alan – N'DIAYE Boubacar (dir. publ.), *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest francophone : bilan et perspectives*, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, 2011.

⁷⁹¹ OCDE. *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, Paris, 2007, page 111

⁷⁹² Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation du 28 août 2000, Protocole III, article 1-6.

⁷⁹³ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation du 28 août 2000, Protocole III, article 1-8.

⁷⁹⁴ Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (CCDFA) - Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE), *Standards Internationaux Relatifs aux Forces de Police-Guide pour une Police Démocratique*, Genève, 2009,

Concernant le maintien de l'ordre, c'est la règle des « en cas de rassemblements illégaux mais non violents, les responsables du maintien de l'ordre doivent éviter d'employer la force ou, quand c'est possible, réduire son usage au minimum »⁷⁹⁵. Il n'y a rien de nouveau sur ce point. Mais ce qui compte c'est l'organisation du maintien de l'ordre qui se situe dans un cadre démocratique. Les États participants de l'OSCE « considèrent le contrôle politique et démocratique de (...) la police comme un élément indispensable de stabilité et de sécurité »⁷⁹⁶. Il faut donc des mécanismes externes de surveillance et d'enquête pour éviter que la police qui fait un mauvais usage de la force classe les affaires elle-même. Le guide aborde aussi la question de la composition de la police. D'une part, il y a trop peu de femmes dans la police alors que les femmes composent la moitié des communautés humaines. Cela fait que les femmes quand elles sont au contact de la police, sont sous l'autorité d'hommes avec les problèmes qui se posent selon les différentes cultures. Les principes de base pour les fouilles corporelles par exemple c'est qu'il faut un officier femme pour fouiller une femme. Malheureusement, les fouilles sont souvent l'occasion d'humilier les femmes. D'autre part il y a la question des minorités qui ne sont pas représentées dans la police. Les minorités sont méfiantes parce que la police est l'image de la majorité de la population et un instrument d'oppression. Il faut prendre des mesures pour diversifier le recrutement des officiers de police ce qui peut être un problème quand traditionnellement les cultures sont opposées aux femmes et aux minorités dans les forces de sécurité.

Deuxièmement, dans la réforme des systèmes de sécurité, les moyens budgétaires durables pour les forces de police et de sécurité sont importants. Il faut comprendre que dans les pays en développement, les problèmes de la mauvaise gouvernance reviennent à mettre en place des circuits de corruption à tous les échelons de l'administration. Les citoyens doivent payer pour tous les services publics. Les étudiants doivent payer pour obtenir leurs diplômes à l'université, des places dans les administrations ou pour des formulaires de douane. Ce système de corruption fait partie de la vie des personnes parce que les salaires des fonctionnaires sont trop bas

⁷⁹⁵ Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990, § 13.

⁷⁹⁶ Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, 1994, § 20.

ou ne sont pas payés du tout. Mais pour les fonctionnaires de police ou les forces de sécurité en général, les moyens de faire pression sur les populations sont très importants. En fait, ces forces quand elles ne sont pas contrôlées, peuvent agir dans leur propre intérêt pour obtenir de l'argent mais aussi pour obtenir des avantages illégaux. Dans le cas des pays les plus pauvres comme en République démocratique du Congo, le salaire est directement lié aux mauvaises pratiques de la police comme les violences sexuelles : « Une police forte passe aussi par le respect accru des droits et avantages devant être accordés aux policiers. Il faudrait que les formations soient accompagnées d'une rémunération décente, de leurs avantages sociaux, indemnités, la protection dans l'exercice des fonctions de police et des moyens logistiques nécessaires pour le bon accomplissement de leur travail. En effet, tout doit être fait pour que la Police nationale congolaise soit mieux rémunérée et que lui soit assuré des contrats fixes de façon à ce qu'elle devienne plus professionnalisée et que les policiers eux-mêmes comprennent que leur rôle est essentiel et apprécié »⁷⁹⁷.

Il y a aussi le problème de la formation des forces de l'ordre. En Guinée, les autorités prévoient la « redynamisation de l'école de police pour donner aux fonctionnaires toutes les compétences exigées par ce contexte »⁷⁹⁸.

Pour résumer, « les mécanismes juridiques et judiciaires fournissent une structure de contrôle et d'obligation de rendre compte aux institutions sécuritaires. La législation locale, les droits de l'homme et les lois humanitaires, par exemple, établissent les frontières de l'utilisation légitime du pouvoir coercitif de l'État, comme la privation de liberté, l'atteinte à la vie privée ou le recours à la force, dont la transgression constituerait un crime passible de poursuites »⁷⁹⁹. Mais le problème est justement qu'il est très difficile de poursuivre effectivement les membres des forces de sécurité qui abusent de la violence pendant les opérations de maintien de l'ordre.

⁷⁹⁷ KAYEMBE Patrick - O'CONNOR Patricia - NDOMBASI Anne-Judith - CARBALLO Manuel Kinshasa, Connaissances, perceptions, attitudes et pratiques des membres de la Police Nationale Congolaise en matière de violences sexuelles dans trois provinces de la République Démocratique du Congo, United Nations Populations Fund, février 2010, page 30.

⁷⁹⁸ CISSE Maramany, La vision nationale de la réforme du secteur de la sécurité en Guinée, 13 juin 2011, non publié, page 10.

⁷⁹⁹ OCDE. *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, Paris, 2007, page 198.

b) La responsabilité effective des forces de l'ordre en cas de débordements

La responsabilité devant la loi des forces de l'ordre fait partie des standards internationaux du maintien de l'ordre : « Les responsables de l'application des lois doivent respecter la loi et le présent Code. De même, ils doivent empêcher toute violation de la loi ou du présent Code et s'y opposer vigoureusement au mieux de leurs capacités »⁸⁰⁰.

L'intervention des forces de l'ordre doit être fondée sur les règles de droit et placées sous le contrôle de la justice: « L'assistance au secteur de la sécurité devrait viser à faire en sorte que toutes les forces de sécurité opèrent dans les limites du droit national et international et qu'elles soutiennent des efforts de grande envergure pour faire respecter et promouvoir l'état de droit »⁸⁰¹. Un des moyens les plus simples de savoir si l'intervention des forces de police est légitime est le régime de responsabilité des policiers qui utilisent une force disproportionnée, qui violent les droits de l'homme en torturant les personnes arrêtées ou qui abusent de leurs droits. Les forces de l'ordre sont responsables de leurs actes. Les officiers sont particulièrement responsables quand leurs actes ou l'absence d'ordre conduisent le personnel sous leurs ordres à abuser de la violence parce qu'ils se trouvent dans une mauvaise position⁸⁰². La recherche de la responsabilité est une compétence de l'État. Dans les documents sur la réforme des systèmes de sécurité, la responsabilité effective des forces de sécurité relève de l'état de droit et de l'obligation de rendre des comptes. Selon un rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur l'État de droit dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit de 2004, l'État doit répondre lui-même du respect des lois⁸⁰³. Pour les Nations-Unies, la base de la légitimité du maintien de l'ordre est la capacité de rendre des comptes devant les tribunaux. Les forces de l'ordre doivent faire respecter la loi et non pas servir les intérêts d'un régime. Mais il faut que la réforme porte sur les droits et les libertés des personnes. Les forces de police doivent être responsables des débordements de violence face à une population désarmée.

⁸⁰⁰ Article 8. Code de conduite pour les responsables de l'application des lois adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 (résolution 34/169)

⁸⁰¹ U.S. Agency for International Development - Department of Defense - Department of State, *Security Sector Reform, février 2009*, page 5.

⁸⁰² JACQUES Isobelle, *Conference report Peaceful protest: a cornerstone of democracy : How to address the challenges?* 26 - 28 janvier 2012, Wilton Park, Working paper 1154, page 4.

⁸⁰³ OCDE. *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, Paris, 2007, page 122.

Ce principe est très difficile à mettre en œuvre en pratique. Dans les pays en développement, le manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité prend en compte la composition des systèmes de sécurité. Il y a des services parajuridiques, des tribunaux traditionnels, des services non étatiques. Selon le manuel, « l'évaluation des fournisseurs non étatiques devrait notamment porter sur leur légitimité, la qualité de leurs services et leur contrôle »⁸⁰⁴. Il n'y a pas que les instances de l'État. Toute la dimension coutumière à sa place dans la réforme. Mais dans cette direction, la réforme des systèmes de sécurité revient à la réforme totale de l'État. Le véritable problème n'est pas politique ou juridique. Il est l'acceptation de l'ensemble de la société d'évoluer dans le sens d'un contrôle général de la société sous l'autorité des règles de droit. C'est très difficile dans un environnement où le droit occupe une place très faible. Il faudra donc des années pour parvenir à ce résultat.

La justice transitionnelle est mise en place après un changement constitutionnel pour traiter les demandes de la population contre les autorités de l'ancien régime. C'est donc un procès fait contre l'État par l'État nouveau : « Le rapport final de la Commission Vérité et Réconciliation de la Sierra Leone a reconnu que le népotisme et la corruption qui régnaient au sein des institutions de sécurité avaient contribué au déclenchement de la guerre civile. Cela a jeté les bases d'une réforme sectorielle visant à assurer un meilleur contrôle démocratique des forces de police, de l'armée et des services de renseignement »⁸⁰⁵. Ce système de justice transitionnelle est défendu par les Nations-Unies comme un moyen de pacifier la société et de rétablir la confiance dans les institutions. C'est très difficile en pratique. Dans les pays du printemps arabe, c'est en Tunisie que la justice transitionnelle est réellement appliquée. Les auditions sont menées par l'instance « vérité et dignité ». Les témoignages des victimes visent les forces de sécurité pendant les manifestations de janvier 2011 où des tirs à balles réelles ont été effectués contre des manifestants désarmés⁸⁰⁶. Il y a eu des condamnations prononcées le 30 avril 2012 par le tribunal militaire permanent contre des policiers qui avaient ouvert le feu contre des manifestants à Sfax. Il y a encore des procès en cours dans ce domaine.

⁸⁰⁴ OCDE. *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, Paris, 2007, page 50.

⁸⁰⁵ MODERAN Ornella, *Leadership politique et dynamique endogène des processus de réforme du secteur de la sécurité*, Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, 2015, page 33 .

⁸⁰⁶ Instance Vérité et Dignité. Lien internet : <http://www.ivd.tn/fr/?p=1032>

Dans les pays démocratiques, les forces de l'ordre sont systématiquement poursuivies quand il y a eu des pertes pendant des opérations de police. C'est le cas en France après la mort de Rémi Fraisse le 26 octobre 2014 pendant des manifestations contre un projet de barrage. Le 20 mai 2017, le procureur de la République de Toulouse a demandé un non-lieu ce qui veut dire le refus de renvoyer les gendarmes devant une juridiction pour les juger. Rémi Fraisse avait été tué par une grenade tirée par un gendarme. Le Procureur a retenu le climat « quasi insurrectionnel » qui régnait sur place avec des provocations contre les forces de l'ordre. L'opération de maintien de l'ordre était très difficile selon le Procureur. Il reste donc difficile de poursuivre les forces de l'ordre partout dans le monde indépendamment du type de régime politique.

§ 2 Les limitations aux transferts de technologie du maintien de l'ordre

La question des transferts de technologie en matière de maintien de l'ordre est très compliquée. D'un côté, il faut aider les pays qui se réforment à acheter des moyens adaptés aux opérations de maintien de l'ordre. Cela veut dire qu'il faut fournir des moyens non mortels, d'utilisation intermédiaire pour maîtriser les foules sans faire de victimes. Il faut aider les pays à sortir de la militarisation des forces de sécurité qui entraîne l'emploi des moyens de guerre. Dans ce cadre, l'exportation de ces moyens va dans le bon sens. Les États-Unis par exemple aide le régime de Kiev à réformer ses moyens techniques : « Nous fournissons également plus de 18 millions de dollars en aide à la sécurité non létale aux forces armées ukrainiennes et au service de garde des frontières de l'État »⁸⁰⁷. La légitimité de ce soutien est conditionnée par un changement complet des modes opérationnels de la police. Mais l'utilisation de ces moyens échappe aux fournisseurs. L'acquisition de nouvelles capacités de maintien de l'ordre ne fait pas disparaître les anciennes. Elles peuvent s'additionner. Les moyens non mortels peuvent être utilisés avec les moyens mortels sans véritable réforme des modes opérationnels. Alors l'aide des pays fournisseurs augmente la pression sur les populations. Il y a donc un problème d'équilibre parce que refuser d'exporter c'est généraliser l'utilisation des kalachnikovs dans les opérations de maintien de l'ordre qui deviennent des massacres comme en 2009 à Conakry en Guinée. Mais exporter des moyens, c'est renforcer les pouvoirs politiques face aux opposants qui souhaitent des changements de régime. Comme les opinions publiques,

⁸⁰⁷ USA, House Of Representatives (Ms Nuland), *Russia's Destabilization Of Ukraine*, Hearing Before the Committee on Foreign Affairs, 8 mai 2014, page 8.

des pays exportateurs sont informés par les médias internationaux, ces exportations sont de plus en plus publiques. Il faut donc étudier l'impact du débordement des opérations de maintien de l'ordre sur les opinions publiques des pays fournisseurs de technologies (A) et les règles relatives à la limitation de ces technologies (B).

A/ L'impact du débordement des opérations de maintien de l'ordre sur les pays fournisseurs de technologie

Une des questions les plus délicates des opérations de maintien de l'ordre concerne les implications extérieures. Le maintien de l'ordre est une activité qui nécessite des moyens techniques et des méthodes pour lesquels il existe des fournisseurs dont la France fait partie. C'est une compétence qui relève des services spécialisés dans le maintien de l'ordre. Cette compétence peut être acquise auprès de pays étrangers. L'achat de matériels et les modes d'emploi sont une relation commerciale particulière par sa nature. Les Émirats arabes unis par exemple constituent de bons clients et recherchent les moyens et les technologies les mieux adaptées aux situations actuelles. En effet, les révolutions arabes ont montré l'utilisation massive des réseaux sociaux et des moyens de communication pour organiser rapidement des manifestations et prendre de vitesse les forces de l'ordre. Le maintien de l'ordre passe par l'achat de moyens informatiques et sécuritaires destinés à la répression des désordres. Cela ne pose pas de problème dans le cas d'un pays comme les Émirats parce qu'il n'y a pas d'abus. Mais pour d'autres pays instables, où les forces de l'ordre sont traditionnellement violentes, la fourniture de matériels est une faute. Sur le plan politique, l'assistance aux forces de sécurité revient à aider le gouvernement en place pour contrôler les manifestations ou les oppositions. Il faut donc distinguer l'impact des moyens excessifs sur les politiques intérieures des pays fournisseurs (a) des nécessités de l'assistance technique aux forces de sécurité étrangères (b).

a) L'impact sensible des moyens excessifs sur la politique intérieure des pays fournisseurs

Concernant le contrôle des matériels de police et de maintien de l'ordre, le rôle de la société civile est certain. Dans un rapport d'information français de 2000, bien avant les révolutions arabes, il y avait déjà cette question des Organisations non gouvernementales (ONG) : « À l'initiative des ONG, la question s'est aussi posée de l'élargissement du contrôle des matériels de guerre aux matériels de maintien de l'ordre, c'est-à-dire aux matériels de police. Les ONG font en effet valoir que, autant

un État démocratique a le droit d'assurer son maintien de l'ordre, autant la diffusion des matériels de police dans des pays où celle-ci est utilisée à des fins répressives doit pouvoir être contrôlée. Elles exposent que non seulement il n'est pas raisonnable que de tels États puissent se procurer librement les équipements dont ils ont besoin pour organiser la répression, mais que certains matériels puissent prendre le caractère de matériels de torture. Dans cette perspective, les ONG revendiquent également la création d'un dispositif interdisant absolument l'exportation de tels matériels »⁸⁰⁸. Il faut comprendre que l'appréciation sur le caractère non répressif d'un régime politique par les pays fournisseurs de matériels conduit à faire une liste de pays où il n'y aura pas d'exportation. Il y a donc un lien entre prise en compte des opinions publiques et interdiction d'exportation. Concernant le code de conduite de l'Union européenne adopté le 8 juin 1998 à Luxembourg (remplacé par la Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires), les ONG jouent un rôle important. « Il n'est pas exagéré de dire que ces échanges de vues et d'idées contribuent à maintenir l'intérêt porté à l'application du Code de l'UE et à la poursuite des débats sur les moyens et les mesures envisageables pour faire avancer les travaux s'inscrivant dans le contexte du Code »⁸⁰⁹. Cela veut dire que l'opinion publique est plus sensible aux questions de respect des droits de l'homme par les forces de police que les États.

ans le domaine de l'industrie de guerre, cette liaison entre le régime et les exportations n'est pas tenable à cause de la concurrence pour la vente des matériels militaires. La vente des avions Rafale à l'Égypte en 2015 à un régime instable après un coup d'État montre les limites de la morale politique. C'est la même chose pour les matériels de sécurité, sauf qu'ils sont moins chers et moins visibles.

L'usage excessif des moyens de répression dans des pays étrangers peut avoir de sérieuses conséquences sur la politique intérieure des pays qui fournissent ces

⁸⁰⁸ France. Assemblée Nationale. Commission de la défense nationale et des forces armées, *Rapport d'information sur le contrôle des exportations d'armement*, (SANDRIER Jean-Claude - MARTIN Christian - VEYRET Alain, députés), 25 avril 2000, page 124.

⁸⁰⁹ ANDERS Holger Anders, Code de conduite de l'UE sur les exportations d'armements : la situation actuelle, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, Bruxelles, 24 octobre 2006, page 9.

moyens. Concernant la France, l'exemple le plus frappant reste la proposition du ministre de la Défense de l'époque, Madame Alliot-Marie, d'aider le pouvoir du Général Ben Ali dans ses derniers moments. Cette proposition d'aide logistique répondait à une situation sécuritaire ce qui ne correspondait pas à la profondeur du mouvement d'exaspération de la population de Tunisie : « On ne peut que déplorer des violences concernant des peuples amis. Pour autant, je rappelle que cela montre le bien-fondé de la politique que nous voulons mener quand nous proposons que le savoir-faire de nos forces de sécurité, qui est reconnu dans le monde entier, permette de régler des situations sécuritaires de ce type »⁸¹⁰. Cette déclaration trois jours avant le départ de Ben Ali pour l'Arabie Saoudite a donné lieu à une crise politique interne en France. En effet, les réactions politiques en France dénonçaient cette nouvelle forme d'ingérence sécuritaire⁸¹¹. La démission de Michèle Alliot-Marie est intervenue le 27 février 2011 et a été suivie par un remaniement du gouvernement. Cela montre les risques politiques d'une intervention auprès d'un gouvernement étranger pour l'aider à maintenir l'ordre.

En 2001, dans le cas des émeutes de Bahreïn, plusieurs pays ont dû faire face aux problèmes de l'aide au gouvernement de Manara. . Dans l'extrait du point de presse française du 18 février 2011, il était question de stopper l'exportation du matériel sécuritaire vers Bahreïn à cause des émeutes à Manara :

Question - En ce qui concerne le Bahreïn, sur le plan sécuritaire la France a entraîné une partie de la garde royale et la police antiémeute. Étant donné la situation actuelle, est-ce que cette coopération continue ?

Réponse - En ce qui concerne les fournitures de matériel, l'exportation de ce matériel relève d'une autorisation donnée par les autorités. En l'occurrence ces autorisations ont été stoppées hier. Cette coopération remonte à plusieurs années. Les événements des derniers jours au Bahreïn ont été pour nous l'occasion de rappeler que nous attendions des autorités bahreïniennes qu'elles traduisent dans les faits les engagements qu'elles ont pris. S'agissant du contenu détaillé du type de coopération que nous pouvons avoir avec le Bahreïn, je vous renvoie au ministère de l'Intérieur parce que je ne le connais pas. Par ailleurs, s'agissant de l'accord de coopération en matière de sécurité intérieure et de sécurité civile, signé en novembre 2007 entre la France et Bahreïn, ce texte n'est pas encore entré en vigueur faute d'approbation par la partie bahreïnienne.

Question - Est-ce stoppé pour la coopération en matière policière et militaire ?

⁸¹⁰ ALLIOT--MARIE Michèle, Assemblée Nationale, Première séance du mardi 11 janvier 2011.

⁸¹¹ BEAUFILS Marie-France, Sénatrice d'Indre-et-Loire, Groupe communiste républicain et citoyen, communiqué du 13 janvier 2011.

Réponse - Non, il s'agit de la fourniture de matériels. Un pays veut acheter à la France des équipements ou du matériel. Il s'adresse à une société, une entreprise qui les fabrique. L'entreprise est dans une logique commerciale et signe des contrats. Ensuite, ce sont des autorisations d'exportation qui sont données par l'administration, par l'État. Toutes les autorisations de ce type ont été stoppées.

Question - Sur quoi porte exactement ce gel ? Quel est le type de ces matériels ?
R - Je ne sais pas. Quel que soit le matériel concerné, la décision de ne plus autoriser l'exportation a été prise⁸¹².

Moins de 6 mois avant, il y a eu un accord international entre la France et Bahreïn⁸¹³. Le rapport de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur cet accord dit que « la coopération privilégiée établie depuis quatre ans avec la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité a permis d'accompagner la professionnalisation des unités antiémeutes et d'améliorer la gestion des foules, dans un archipel où il n'est pas rare que les manifestations dégénèrent ». Cette décision de stopper l'exportation a été prise très vite pour empêcher le scandale qui s'était passé pour la Tunisie quand des grenades lacrymogènes avaient été stoppées à l'aéroport de Paris à destination de la police de M. Ben Ali.

La même affaire a eu un impact aux États-Unis. « The Bahrain Independent Commission of Inquiry (BICI) Accountability Act of 2015 » a été introduit à la chambre des représentants des États-Unis le 8 septembre 2015 pour interdire les ventes d'armes à Bahreïn⁸¹⁴. Le texte est actuellement (en octobre 2015) examiné par la commission des affaires étrangères de la Chambre. Ce texte comporte une section 3 reproduite dans ce tableau :

SEC. 3. Prohibition on sale of certain arms to Bahrain.

(a) In general.—Notwithstanding any other provision of law, the United States Government may not sell or transfer to the Government of Bahrain any of the items set forth in subsection (b) until the Secretary of State certifies that the Government of Bahrain has fully implemented all 26 recommendations set forth in the 2011 Bahrain Independent Commission of Inquiry (BICI) report.

(b) Prohibited items.—The items referred to in subsection (a) are as follows:

(1) Tear gas.

⁸¹²Lien internet : http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/cadcgp.php?CMD=CHERCHE&QUERY=1&MODELE=vues/mae_internet__recherche_avancee/home.html&VUE=mae_internet__recherche_avancee&NOM=cadic__anonyme&FROM_LOGIN=1

⁸¹³ Loi n° 2010-382 du 16 avril 2010 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Bahreïn relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure et de défense civile publiée au Journal Officiel du 17 avril 2010.

⁸¹⁴ Bill HR 3445, 9 septembre 2015, To prohibit the sale of arms to Bahrain. Lien internet : <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/3445/text>

- (2) Small arms.
- (3) Light weapons.
- (4) Ammunition for small arms and light weapons.
- (5) Humvees.
- (6) Other items that could reasonably be used for crowd control purposes.

Il est important de noter que l'application de ce texte est liée à la mise en œuvre des recommandations d'une commission d'enquête (Bahreïn Independent Commission of Inquiry -BICI)⁸¹⁵. Le rapport a été rendu le 23 novembre 2011⁸¹⁶.

La poursuite des tensions dans le Golfe avec la rupture des relations diplomatiques avec l'Iran rend la situation de Bahreïn toujours aussi difficile. Dans ces conditions, la reprise des exportations de matériel de maintien de l'ordre est compromise. Mais ce pays pourra toujours se fournir auprès de l'Arabie Saoudite ce qui pose le problème des réexportations⁸¹⁷.

b) Les nécessités de l'assistance technique aux forces de sécurité étrangères

L'assistance technique internationale pose un problème politique. Le renforcement des capacités techniques des forces de l'ordre peut se retourner contre la population. Les fournisseurs d'assistance peuvent être accusés par les opinions publiques de soutenir des régimes contestés. C'est pour cette raison que les instances internationales insistent sur le lien entre le renforcement de capacités et sur la formation des agents publics et des responsables politiques⁸¹⁸. L'objectif est de s'assurer qu'ils ont bien compris à quoi sert le maintien de l'ordre. En réalité, ils ont parfaitement compris depuis longtemps. Il y a dans ce domaine une limite. Les gouvernements des pays en développement sont fragiles. Leur illégitimité est quotidienne puisqu'ils ne peuvent pas assurer le développement économique des pays. Il n'y a pas de services publics. Il n'y

⁸¹⁵ Bahreïn, Royal Order n° 28 of July 1, 2011, establishing the Bahrain Independent Commission of Inquiry (BICI) and mandated the Commission "to investigate and report on the events occurring in Bahrain in February/March 2011, and any subsequent consequences arising out of the aforementioned events, and to make such recommendations as it may deem appropriate".

⁸¹⁶ Bahreïn : Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, 23 novembre 2011, 503 pages.

⁸¹⁷ Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, article 2 – 7 – d : « le risque de voir cette technologie ou ces équipements réexportés vers des destinations non souhaitées et les antécédents du pays destinataire en ce qui concerne le respect de dispositions en matière de réexportation ou de consentement préalable à la réexportation que l'État membre exportateur juge opportun d'imposer ».

⁸¹⁸ OCDE. *Security System Reform: What Have We Learned? Results and trends from the publication and dissemination of the OECD-dac Handbook on security system Reform*, Paris, OCDE, 2010, page 13.

a pas de soins aux populations. Les pays développés veulent resituer l'assistance technique dans le financement général du développement : « Les pays donateurs, par exemple, continuent de financer des programmes de formation aux services de police sans réfléchir à leur place dans le système éducatif, ou encore sans expliquer les avantages de la formation sur la gestion des scènes de crime pour la coopération entre les services de police et les procureurs. Les pays donateurs devraient, collectivement, considérer le système de sécurité dans sa globalité, avoir une compréhension partagée du RSS et collaborer étroitement à la fourniture d'un soutien cohérent et coordonné aux pays partenaires »⁸¹⁹. En pratique, la fourniture de moyens de maintien de l'ordre est dans la politique globale d'alliance entre les États : « L'aide ne pouvait plus être un instrument de la politique de la guerre froide soutenant des dictateurs kleptocrates tels que Mobutu simplement parce qu'ils étaient fermement pro-occidentaux. La vente d'armes, les crédits à l'exportation et les programmes d'assistance militaire doivent être réexaminés »⁸²⁰. Les nouvelles raisons de fournir des moyens à la police sont le contre-terrorisme et la lutte contre les trafics internationaux. Mais il n'y a aucune garantie que les moyens de surveillance d'internet par exemple ne visent pas aussi la population. La dimension politique de l'assistance technique au maintien de l'ordre est indépassable. Les embargos des Nations-Unies ont des exceptions pour la livraison des matériels qui permettent la réforme des systèmes de sécurité. Il y a par exemple la réglementation américaine pour les exportations vers la République de Centre Afrique qui permet l'exportation cas par cas à condition que cela serve à la réforme : « (5) Armes et équipements militaires mortels connexes destinés aux forces de sécurité de la République centrafricaine et destinés uniquement à appuyer ou à utiliser la réforme du secteur de la sécurité approuvés par le Comité du Conseil de sécurité concernant la République centrafricaine »⁸²¹. Mais dans ces conditions c'est l'embargo qui est la règle et la livraison est seulement une exception. Il y a pourtant un problème qui est lié au sous-équipement des forces de sécurité. Dans certains cas, le sous-équipement des forces de sécurité est une menace à l'ordre

⁸¹⁹ OCDE. *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, Paris, 2007, page 14.

⁸²⁰ SEDRA Mark (Ed), *The Future of Security Sector Reform*, Centre for International Governance Innovation, Canada, 2010, page 10.

⁸²¹ USA. Department of State. *Amendment to the International Traffic in Arms Regulations, part 126*. 22 CFR Part 126 RIN 1400-AD49, 17 avril 2014. Lien internet : <https://www.pmdtc.state.gov/FR/2015/CAR%20-%202014-08781.pdf>

public intérieur, mais aussi avec des conséquences internationales. L'attaque terroriste du 26 juin 2015 Sousse qui a fait 38 morts sur une plage de Sousse a été suivie par l'état d'urgence en Tunisie à partir du 4 juillet pour une durée de 30 jours⁸²². Comme le droit de réunion est limité pendant l'état d'urgence, cela a permis de fermer 80 mosquées hors de contrôle des autorités. Après l'attentat de mars 2015 au musée de Tunis, le président tunisien M. Essebsi a déclaré qu'il fallait une assistance étrangère : « nous avons besoin de suffisamment de troupes, d'un entraînement approprié et de moyens matériels »⁸²³. Le président avait reconnu que la réponse très lente des forces de police avait augmenté les pertes ce qui s'explique parce que la Tunisie n'avait d'expérience des attaques terroristes. La loi antiterroriste en Tunisie a été adoptée le 24 juillet 2015. Comme dans tous les pays du monde, elle pose des problèmes d'équilibre entre les libertés publiques et la sécurité. Elle permet de censurer les médias sociaux comme Facebook, de contrôler les communications et les correspondances électroniques.

Il y a en réalité un très grand risque que la fourniture de matériel dans le cadre de la réforme des systèmes de sécurité pose des problèmes graves. L'instabilité des États permet facilement les vols de matériels. S'il y a des opérations de contrôle des armements légers et de restitution des armes dans le cadre de la réconciliation nationale, il y a aussi le risque que les nouveaux moyens se disséminent dans la nature.

B/ Les limitations des exportations des moyens du maintien de l'ordre

L'exportation des matériels destinés au maintien de l'ordre est une activité commerciale spéciale. En droit international du commerce, il y a des exceptions. Pour l'entrée des marchés nationaux aux produits, les pays peuvent prendre des restrictions à l'importation⁸²⁴. Mais ce n'est pas cela l'important parce qu'il y a peu de pays

⁸²² Tunisie, Constitution de 2014, article 77.

⁸²³ FETEHA Ahmed, *Tunisia to Issue Terrorism Law Soon, President Essebsi Says*, Bloomberg Business, 22 mars 2015.

⁸²⁴ Organisation Mondiale du Commerce. L'accord multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce sur la marchés publics contient une exception sur la sécurité : « Rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant une Partie quelconque d'entreprendre une action ou de ne pas divulguer des renseignements si elle l'estime nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité, se rapportant aux marchés d'armes, de munitions ou de matériel de guerre, ou aux marchés indispensables à la sécurité nationale ou aux fins de la défense nationale ».

L'accord Général sur le Commerce des Services, article XIV – a - 1. Exceptions concernant la sécurité et exceptions générales : Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Parties où les mêmes conditions

fournisseurs de matériels pour le maintien de l'ordre, la France étant un des principaux. L'important c'est le droit d'interdire l'exportation de ces matériels vers des pays où le régime politique fait de la répression interne. Les exportations de ces matériels sont légitimes seulement si leur utilisation est conforme aux normes internationales (voir annexes I II III). Les pays peuvent donc prendre des restrictions à l'exportation. « ... l'exportation de matériel utilisé à des fins de répression interne, autrement dit de matériel destiné à la police et ne figurant pas sur la liste commune des équipements militaires, peut également être interdite. Citons à titre d'exemple les véhicules équipés de canon à eau, les véhicules utilisés pour le transport de prisonniers, le fil de fer barbelé ainsi que les casques et boucliers antiémeutes »⁸²⁵. Il faut étudier les spécificités juridiques du commerce concernant la sécurité nationale (a) et les embargos du les matériels du maintien de l'ordre (b).

a) Les spécificités juridiques du commerce concernant la sécurité nationale

L'industrie de la sécurité est régie par des règles spéciales à cause des détournements qui peuvent menacer en retour les pays fournisseurs. Les matériels de défense pour l'armée et les matériels de sécurité pour la police ne sont pas faciles à séparer. La modernisation de la sécurité publique avec des moyens électroniques d'écoute et de détection employés par les militaires fait qu'il y a un risque de double utilisation. Dans la réglementation américaine relative aux petites armes (small arms), il y a les armes « individuelles portatives qui peuvent être utilisées sans préparation ni matériel spéciaux et qui peuvent potentiellement être employées lors des troubles civils et sont susceptibles d'être volées »⁸²⁶. L'utilisation de matériel militaire pour le contrôle des tensions intérieures implique que même les petites armes supportent des restrictions. Pour cette raison, l'exportation des matériels n'est pas libre. Il faut que les industriels obtiennent une autorisation d'exportation. Par exemple, « le gouvernement des États-

existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant une Partie d'instituer ou d'appliquer des mesures: a) nécessaires à la protection de la moralité publique, de l'ordre public ou de la sécurité publique;

⁸²⁵ Union Européenne. *Les mesures restrictives de l'UE*. Fiche d'information, Bruxelles, 29 avril 2014, page 2. *Crowd Control Technologies : An Assessment Of Crowd Control Technology - Options For The European Union (An Appraisal of the Technologies of Political Control)* (EP/1/1V/B/STOA/99/14/01)

⁸²⁶ « *individually-operated weapons which are portable or can be fired without special mounts or firing devices and which have potential use in civil disturbances and are vulnerable to theft* ». 22 USC 2751: Need for international defense cooperation and military export controls; Presidential waiver; report to Congress; arms sales policy. Title 22 - foreign relations and intercourse chapter 39-arms export controls subchapter i-foreign and national security policy objectives and restraints

Unis regarde la vente, l'exportation et le transfert des matériels de défense et des services de défense comme étant une partie intégrante de la protection de la sécurité nationale et partant, des objectifs de la politique étrangère »⁸²⁷. Le Directorate of Defense Trade Controls (DDTC), organe du département d'État américain est chargé de contrôler les exportations et les importations temporaires de matériels de défense et de services de défense couvertes par la *United States Munitions List* (USML). Mais l'exportation est aussi une activité commerciale très rentable. Le département américain du commerce à un bureau de l'industrie et de la sécurité. Le « red flag » ou drapeau rouge est un système d'alerte quand le client des matériels sécuritaires ou à double usage est incapable de fournir à l'exportateur avant le départ de la marchandise les autorisations d'importations ce qui indique que l'exportation est à une destination inappropriée ou à un usage inapproprié⁸²⁸. L'administration américaine rappelle cette exigence de contrôle par les entreprises qui exportent pour les Émirats arabes unis et quelques autres pays qui sont des plateformes commerciales mondiales⁸²⁹. Il y a à cause de la géographie des risques de perdre de vue la marchandise ce qui veut dire que le pays d'importation est un transit d'où les marchandises repartent vers des destinations inconnues.

Dans le cadre européen, le critère n° 2 de la position commune du Conseil européen du 8 décembre 2008 est le respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale⁸³⁰. Il doit y avoir une évaluation de la situation des droits de l'homme dans le pays de destination des armements ou des matériels de sécurité.

Les États membres :

- a) Ne délivreront pas d'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que le bien dont l'exportation est envisagée serve à la répression interne.

⁸²⁷ *The U.S. Government views the sale, export, and re-transfer of defense articles and defense services as an integral part of safeguarding U.S. national security and furthering U.S. foreign policy objectives.* Département d'État. Lien internet : <https://www.pmdtcc.state.gov/index.html>

⁸²⁸ Export Administration Regulations (EAR). Supplement No. 3 to Part 732—BIS's "Know Your Customer" Guidance and Red Flags : "Know Your Customer" Guidance. Lien internet : <http://www.law.cornell.edu/cfr/text/15/part-732/appendix-SupplementNo3>

⁸²⁹ <http://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/foreign-import-export-license-requirements/united-arab-emirates>

⁸³⁰ Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, article 2 - 2.

Lien internet : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:fr:PDF>

b) Feront preuve, dans chaque cas et en tenant compte de la nature de l'équipement en question, d'une prudence toute particulière en ce qui concerne la délivrance d'autorisations aux pays où de graves violations des Droits de l'Homme ont été constatées par les organismes compétents des Nations unies, du Conseil de l'Europe ou par l'Union européenne ;

En France, les autorisations nécessaires pour exporter du matériel antiémeute sont fixées par un arrêté du 31 juillet 2014 relatif aux exportations de gaz lacrymogènes et agents antiémeute vers les pays tiers⁸³¹. Il existe aussi un décret n° 2001-1192 du 13 décembre 2001 relatif au contrôle à l'exportation, à l'importation et au transfert de biens et technologies à double usage : « Ce sont des biens sensibles qui, dans la plupart des cas, sont destinés à des applications civiles, mais qui peuvent être utilisés à des fins militaires ou qui pourraient sensiblement renforcer les capacités militaires des pays qui les acquièrent »⁸³². Mais l'application de ce texte est plus large parce qu'il couvre le matériel de guerre. Il y a une réglementation européenne à ce sujet et normalement les gaz lacrymogènes ne sont pas couverts par cette réglementation. Mais la France a décidé de réglementer l'exportation de ces gaz⁸³³.

En pratique, la question est celle de la réexportation des matériels. Une affaire de 2016 concerne une entreprise française et Bahreïn⁸³⁴. L'entreprise Alsetex exporte des agents antiémeutes (des gaz) et du matériel de maintien de l'ordre non légal. L'OCDE a été saisie par *l'Americans for Democracy and Human Rights in Bahreïn* parce que depuis le 17 février 2011, la France interdit l'exportation de gaz lacrymogènes vers Bahreïn. Mais *l'Americans for Democracy and Human Rights in Bahreïn* a apporté les preuves que le matériel Alsetex était présent dans ce pays et avait été utilisé en 2013, 2015 et 2016. Le problème c'est qu'Alsetex respecte les procédures françaises : « Alsetex est une entreprise de taille intermédiaire comme le Groupe Lacroix, d'un secteur très spécifique. Le PCN constate qu'Alsetex respecte les procédures de contrôle des exportations et l'interdiction visant Bahreïn et qu'elle met en œuvre de mesures complémentaires comme la possibilité de demander un certificat de non-

⁸³¹ Direction générale des douanes et droits indirects, *Guide sur les exportations de biens et technologies à double usage*, février 2015, 17 pages.

⁸³² Direction générale des douanes et droits indirects, *Guide sur les exportations de biens et technologies à double usage*, février 2015, page 3.

⁸³³ Direction générale des douanes et droits indirects, *Guide sur les exportations de biens et technologies à double usage*, février 2015, page 7.

⁸³⁴ OCDE. Circonstance spécifique « Etienne Lacroix – Alsetex à Bahreïn ». Rapport du point de contact national français (PCN) : Le PCN français invite alsetex à enrichir et finaliser son projet de politique d'entreprise responsable, 4 juillet 2016, 6 pages.

réexportation par lequel l'utilisateur final s'engage à l'égard de l'État français à ne pas remettre à un tiers les matériels vendus par Alsetex, sauf autorisation préalable du gouvernement français. Elle dispose également de dispositif de diligence anticorruption et d'audits et de mesures visant à connaître ses clients, à les informer et les former sur ses produits et sur la doctrine du maintien de l'ordre »⁸³⁵.

Il y a donc un problème de réexportation. Le point de contact national français pour l'OCDE dans la région note que « la responsabilité d'un usage inapproprié des gaz lacrymogènes incombe aux forces de sécurité locales ; l'entreprise ne peut pas être tenue responsable des violations des droits de l'homme qui découlent d'un usage disproportionné des gaz lacrymogènes qu'elle aurait livrés avant février 2011 »⁸³⁶. Cela veut dire que l'entreprise serait responsable si elle avait fraudé en exportant vers Bahreïn après le 17 février 2011. Mais pour la réexportation, l'entreprise n'est pas responsable si elle respecte les procédures de certificat de non-réexportation. Ce certificat est signé par l'acheteur au moment de la conclusion du contrat. Le respect de ce certificat ne peut pas être contrôlé par l'entreprise.

Tout ce système est très fragile. Les seuls matériels qui soient vérifiés internationalement sont ceux de la non-prolifération nucléaire. Pour les matériels de maintien de l'ordre, il y a beaucoup de fournisseurs qui proposent directement des matériels sur internet.

b) Les embargos sur les moyens du maintien de l'ordre

C'est le Conseil de sécurité des Nations Unies qui peut prendre des décisions d'embargo sur les livraisons d'armes ou d'autres matériels de sécurité. Ces décisions sont prises dans le chapitre VII article 39 de la Charte des Nations Unies. Sur le fond, il faut qu'il y ait une situation menaçant la paix ou la sécurité internationale. Ces décisions sont assez rares parce que le Conseil de sécurité a 5 membres permanents (France, Russie, États-Unis, Royaume-Uni, Chine) qui ont un droit de veto. Les autres sont élus (Les Émirats arabes unis ont été élus pour 1986-1987). Les membres

⁸³⁵ OCDE. Circonstance spécifique « Etienne Lacroix – Alsetex à Bahreïn ». Rapport du point de contact national français (PCN) : Le PCN français invite alsetex à enrichir et finaliser son projet de politique d'entreprise responsable, 4 juillet 2016, pages 3.

⁸³⁶ OCDE. Circonstance spécifique « Etienne Lacroix – Alsetex à Bahreïn ». Rapport du point de contact national français (PCN) : Le PCN français invite alsetex à enrichir et finaliser son projet de politique d'entreprise responsable, 4 juillet 2016, page 4.

permanents peuvent empêcher des sanctions contre leurs alliés. C'est le cas par exemple en Syrie où la Russie défend le régime du président Assad. Il n'y a donc pas de décision d'embargo des Nations-Unies sur ce pays. Mais il y a une décision de l'Union européenne qui dispose de ses propres compétences dans le cadre de la politique européenne de sécurité commune (PESC). Les mesures de restrictions à l'exportation prises par l'Union européenne sont nombreuses. Ce sont juridiquement des décisions du Conseil de l'Union Européenne, le plus haut niveau de décision. Ces décisions visent les matériels militaires mais aussi les matériels de maintien de l'ordre dans certaines situations. Pour la Syrie par exemple, la décision d'interdire les exportations date de 2013. Elle vise deux choses. La première, ce sont les équipements, biens et technologies « susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne ou à des fins de fabrication et d'entretien de produits pouvant être utilisés à des fins de répression interne, qu'ils proviennent ou non de leur territoire »⁸³⁷. Ces matériels sont interdits à la vente, ne peuvent être fournis ou transférés. Mais comme la surveillance d'internet et du téléphone est un moyen puissant de répression, l'interdiction vise aussi les équipements, les logiciels « principalement destinés à être utilisés pour la surveillance ou l'interception, par le régime syrien ou pour le compte de celui-ci, d'Internet et des communications téléphoniques »⁸³⁸. Le lien entre la surveillance et la répression interne est visible dans cette décision. Quand la décision est prise, les États membres de l'Union prennent dans leurs droits les dispositions nécessaires pour les mettre en œuvre. En pratique, ce sont des contrôles administratifs et douaniers sur une liste de biens commune à l'Union.

Cela veut dire en droit que les pays de l'Union européenne comme tous les pays du monde doivent respecter les embargos des Nations-Unies. Mais ils peuvent aussi décider leur propre embargo qui ne s'applique qu'à eux et à leurs entreprises. Un autre exemple permet de comprendre cette différence. Dans le cas de l'Ukraine et de l'annexion de la Crimée, le Conseil de sécurité n'est même pas saisi puisque c'est la

⁸³⁷ Conseil de l'Union Européenne. Article 1. *Mesures restrictives à l'encontre de la Syrie*. Décision 2013/255/PESC du Conseil, 31 mai 2013. Lien internet : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32013D0255>

⁸³⁸ Ibid. Article 4.

Russie qui a annexé la Crimée. Mais il y a des sanctions contre la Russie de la part de l'Union européenne⁸³⁹.

Dans d'autres cas, les sanctions de l'Union et du Conseil de sécurité visent le même pays. Concernant la Guinée le Conseil de l'Union a adopté le 27 octobre 2009 une position commune 2009/788/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République de Guinée en réaction à la répression violente à laquelle les forces de sécurité se sont livrées contre des participants à des manifestations politiques, le 28 septembre 2009 à Conakry. Les ventes d'équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne sont interdites⁸⁴⁰.

La question des embargos sur les armes est importante pour diminuer les violences. Le Conseil de sécurité peut interdire les transferts d'armes dans le cadre des mesures de maintien de la Paix du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Les embargos sur les transferts d'armes étaient destinés à l'arrêt des guerres entre les pays comme dans le cas de l'affrontement entre Serbie, Croatie et Bosnie dans les années 1990. Maintenant, avec les changements internes violents dans beaucoup de pays, les embargos visent l'équipement des forces de sécurité contre les populations. Cette évolution est importante. Mais ce qui est particulier, c'est que les armes létales dans les mains des forces de sécurité doivent être remplacées par d'autres armes de maintien de l'ordre. Cela veut dire que s'il y a interdiction des transférer des armes, la police est obligée de garder ses armes létales. Pour résoudre ce problème au cas par cas, le Conseil peut mettre un embargo sur les armes mais faire une exception pour le remplacement des armes de la police par des armes plus légères. Quand les forces de sécurité, police ou armée interviennent à l'intérieur d'un pays contre une partie de la population, les embargos sur les transferts d'armes prononcés par le Conseil de sécurité servent à diminuer l'intensité des violences puisque ce sont des armes de guerre qui sont utilisées pour le contrôle de la foule. À propos de la Côte d'Ivoire, le Conseil de sécurité indique « qu'il est urgent que le gouvernement ivoirien forme et équipe ses forces de sécurité, et, notamment, dote sa police et sa gendarmerie des

⁸³⁹ Conseil de l'Union Européenne. *Mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine*. Décision 2014/512/PESC du Conseil. 31 juillet 2014. Lien internet : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32014D0512>

⁸⁴⁰ Conseil de l'Union Européenne. Article 1. *Mesures restrictives à l'encontre de la République de Guinée* Décision 2010/638/PESC du Conseil. 25 octobre 2010. Lien internet : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32010D0638>

armes et munitions nécessaires au maintien de l'ordre »⁸⁴¹. La question de la formation et de l'organisation est en lien avec la proportionnalité du rétablissement de l'ordre⁸⁴². Mais c'est une question très compliquée. Dans le cas de la Côte d'Ivoire qui est dans l'instabilité depuis 2003, il y a eu un accord signé en France à Linas-Marcoussis le 24 janvier 2003. Dans cet accord, l'article 3-f prévoit que « le gouvernement de réconciliation nationale s'attachera dès sa prise de fonctions à refonder une armée attachée aux valeurs d'intégrité et de moralité républicaine. Il procédera à la restructuration des forces de défense et de sécurité et pourra bénéficier, à cet effet, de l'avis de conseillers extérieur et en particulier de l'assistance offerte par la France »⁸⁴³. Logiquement, il faut pouvoir fournir du matériel pour un maintien de l'ordre conforme aux normes internationales. C'est pour cela qu'il y a des exceptions à l'interdiction générale de fournir des armements à ce pays. Il est possible de fournir « une assistance technique pour des armes ou du matériel pour appuyer le processus de restructuration des forces de défense et de sécurité ou à être utilisés pour ce processus conformément à l'alinéa f) de l'article 3, de l'accord de Linas-Marcoussis, lorsque ces activités auront également été approuvées à l'avance par le Comité des sanctions (des Nations-Unies) »⁸⁴⁴. Exemple de réglementation nationale. Celle du Luxembourg indique qu'il est possible de vendre ou de fournir du « matériel non meurtrier visant seulement à permettre aux forces de sécurité de maintenir l'ordre public en n'ayant recours à la force que de façon proportionnée et des équipements destinés exclusivement à l'appui du processus ivoirien de réforme du secteur de la sécurité et à l'appui des opérations de l'Organisation des Nations Unies en Côte d'Ivoire (UNOCI) et des forces qui la soutiennent »⁸⁴⁵. Mais on sait que cela n'a absolument rien donné. Depuis 2003 jusqu'en 2011 quand M. Ouattara a pris le pouvoir de fait en chassant Laurent Gbagbo, le pays connaît des troubles internes très

⁸⁴¹ Conseil de sécurité des Nations unies, résolution 2153 du 29 avril 2014, préambule.

⁸⁴² Conseil de sécurité des Nations unies, résolution 2153 du 29 avril 2014 : « Soulignant de nouveau qu'il importe que le Gouvernement ivoirien soit en mesure d'apporter une réponse proportionnée aux menaces contre la sécurité de l'ensemble des citoyens de la Côte d'Ivoire et demandant au Gouvernement de veiller à ce que ses forces de sécurité demeurent fidèles à l'obligation de respecter les droits de l'homme et le droit international applicable ».

⁸⁴³ Accord de Linas-Marcoussis, 24 janvier 2003, article 3 – f. Lien internet : <http://negropoliticus.overblog.com/article-5115449.html>

⁸⁴⁴ Conseil de l'Union Européenne. Article 4 – 1 – d. *Mesures restrictives à l'égard de l'assistance liée aux activités militaires en Côte d'Ivoire*. Règlement (CE) N o 174/2005 du Conseil, 31 janvier 2005. Lien internet : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32005R0174>

⁸⁴⁵ Règlement grand-ducal du 31 mai 2015 soumettant à licence l'exportation et le transit de certaines marchandises à destination de la Côte d'Ivoire.

graves. La réforme de la police est toujours en cours. Cela explique les résolutions des Nations Unies. La résolution 2153 du 29 avril 2014 met un embargo sur les transferts d'armes en Côte d'Ivoire jusqu'au 30 avril 2015. Mais cet embargo qui vise les armes et le « matériel létal » ne s'applique pas à la formation et au conseil des forces de sécurité. Cela veut dire que les forces de sécurité doivent être formées dans le cadre de l'utilisation de moyens non mortels. Mais il y a aussi les problèmes de transfert de compétences qui sont compliqués par le fait que des unités sont concurrentes et peuvent être lourdement armées. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, la résolution du Conseil de sécurité n° 2162 du 25 juin 2014 indique qu'il faut doter « la police et la gendarmerie des armes et munitions standard nécessaires au maintien de l'ordre comme suite à la levée partielle de l'embargo sur les armes en application de la résolution 2153 (2014) »⁸⁴⁶. Il y a donc une autorisation donnée aux exportateurs d'armes pour le contrôle des foules d'équiper la police et la gendarmerie de la Côte d'Ivoire. Mais la lecture de la résolution montre que si ces armes sont destinées aux « Forces républicaines de Côte d'Ivoire ou d'autres groupes », il n'y a pas respect des intentions du Conseil. En effet, dans la résolution du Conseil de sécurité n° 2162 du 25 juin 2014, « il importe d'accélérer le déploiement de la police et de la gendarmerie pour qu'elles prennent en charge les activités de maintien de l'ordre public actuellement assumées par les Forces républicaines de Côte d'Ivoire et par d'autres groupes... »⁸⁴⁷.

⁸⁴⁶ Conseil de sécurité, résolution 2162, 25 juin 2014, point 10.

⁸⁴⁷ Conseil de sécurité, résolution 2162, 25 juin 2014, point 10.

Conclusion

La situation de la Catalogne à l'automne 2017 confirme le problème de la légitimité du maintien de l'ordre par les forces de police. Au cœur de l'Europe, la police espagnole est intervenue le 1^o octobre 2017 à Barcelone pour empêcher un référendum d'autodétermination. L'Espagne est un pays où les provinces ont une grande autonomie. Il y a en Catalogne un mouvement pour l'indépendance⁸⁴⁸. La particularité, c'est l'organisation d'un référendum sans l'autorisation du pouvoir central de Madrid. Les forces de l'ordre sont intervenues pour saisir les urnes ou interdire l'accès aux bureaux de vote. Il y aurait eu 450 blessés. Les images montrées par la presse ont mis le gouvernement espagnol en difficulté face à l'opinion publique. En réalité, l'intervention de la police a révélé au monde entier le problème politique. Le Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations-Unies a demandé une enquête sur les violences : « Je suis très perturbé par les violences survenues dimanche en Catalogne au cours desquelles des centaines de blessés auraient été blessés. J'exhorte les autorités espagnoles à garantir des enquêtes approfondies, indépendantes et impartiales sur tous les actes de violence. Les interventions policières doivent être en tout temps proportionnées et nécessaires »⁸⁴⁹.

Ce rappel des standards d'intervention de la police et de la limitation du recours à la force montre que les violences policières ne sont pas réservées au pays en développement ou aux pays autoritaires. Après les condamnations de l'Italie et de la France par la Cour Européenne des Droits de l'Homme et les émeutes aux États-unis et à Londres, il serait très faux de poser le problème de la légitimité dans un cadre aussi restreint. En réalité, la légitimité du maintien de l'ordre se pose dès qu'un régime se sent menacé. Les oppositions dans le domaine de l'environnement, dans le domaine social, dans le domaine de l'économie prouvent que même dans les démocraties avancées, des forces politiques sont prêtes à l'affrontement avec les

⁸⁴⁸ Ce problème est commun en Europe. Le 18 septembre 2014, les écossais ont refusé l'indépendance. Il existe donc des mouvements indépendantistes un peu partout, comme en Corse et au pays basque.

⁸⁴⁹ AL HUSSEIN Zeïd, Haut-Commissaire des Nations-Unies aux droits de l'homme, Genève, 2 octobre 2017.

forces de l'ordre. L'objectif n'est pas la défense d'un régime politique, mais la protection d'intérêts économiques et financiers.

La différence avec les violences policières dans les pays autoritaires c'est que les conséquences à long terme sont différentes. Dans les pays en développement, la pauvreté, les dissensions ethniques et la corruption des officiels conduisent les policiers à profiter de l'usage de la force pour améliorer leurs conditions de vie. La crainte de la police est le mode d'organisation de la société et du pouvoir. Le problème, c'est que dans les endroits où la police est absente, le pouvoir de l'Etat est remplacé par des pouvoirs locaux, traditionnels, coutumiers sans contrôle. Il y a donc une double illégitimité. D'un côté, l'illégitimité du pouvoir politique qui modifie les règles constitutionnelles pour maintenir des dirigeants comme au Congo par exemple où le mandat de Joseph Kabila est prolongé jusqu'en 2018 alors que son mandat est terminé depuis 2016. De l'autre côté, il y a l'illégitimité de pouvoirs locaux, fondés aussi sur la force de groupes armés. Cette situation qui concerne de nombreux pays entraîne un désordre général. C'est le désordre qui fait la différence entre la situation des violences dans les pays développés et des pays avancés. Les troubles sociaux et les violences policières en Europe ou aux Etats-Unis sont des phases de courte durée. Le retour à l'ordre est un consensus. Mais dans les pays en développement, les tensions et les violences qui suivent sont permanentes avec des phases aïgues. Il n'y a pas de consensus pour le retour à l'ordre parce qu'il n'y a pas de vision commune de cet ordre public.

L'affaire des violences en Catalogne est déjà dans l'oubli. La légitimité du maintien de l'ordre doit rester un problème qui se règle dans un cadre juridique. A partir du moment où elle sort de ce cadre, elle envahit la sphère politique. C'est dans ce cas que le problème de légitimité présente sa plus grande capacité de déstabilisation.

Annexes

Annexe I

Code de conduite pour les responsables de l'application des lois adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 (résolution 34/169)

Article premier

Les responsables de l'application des lois doivent s'acquitter en tout temps du devoir que leur impose la loi en servant la collectivité et en protégeant toutes les personnes contre les actes illégaux, conformément au haut degré de responsabilité qu'exige leur profession.

Commentaire:

a) L'expression "responsables de l'application des lois" englobe tous les représentants de la loi, qu'ils soient désignés ou élus, qui exercent des pouvoirs de police et en particulier des pouvoirs d'arrestation ou de détention.

b) Dans les pays où des pouvoirs de police sont exercés par des autorités militaires, en uniforme ou en civil, ou par des forces de sécurité de l'État, la définition des responsables de l'application de la loi s'étend également aux agents de ces services.

c) Le service de la collectivité désigne en particulier l'assistance fournie aux membres de la collectivité qui, dans des situations d'urgence, d'ordre personnel, économique, social ou autre, ont besoin d'une aide immédiate.

d) La présente disposition vise non seulement tous les actes de violence et de déprédation et autres actes préjudiciables, mais également la totalité des actes interdits par la législation pénale. Elle est également applicable aux actes commis par des personnes non susceptibles d'encourir une responsabilité pénale.

Article 2

Dans l'accomplissement de leur devoir, les responsables de l'application des lois doivent respecter et protéger la dignité humaine et défendre et protéger les droits fondamentaux de toute personne.

Commentaire:

a) Les droits fondamentaux en question sont définis et protégés par le droit national et le droit international. Les instruments internationaux pertinents comprennent notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus et la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

b) Dans les commentaires nationaux sur cette disposition, il conviendrait que soient identifiées les dispositions régionales ou nationales qui définissent et protègent ces droits.

Article 3

Les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions.

Commentaire:

a) Cette disposition souligne que les responsables de l'application des lois ne doivent qu'exceptionnellement avoir recours à la force; quoique cette disposition implique que les responsables de l'application des lois peuvent être autorisés à recourir à la force, dans la mesure où cela est raisonnablement considéré comme nécessaire vu les circonstances, pour empêcher un crime, ou pour arrêter ou aider à arrêter légalement des délinquants ou des suspects, il ne peut être recouru à la force au-delà de cette limite.

b) Le droit national restreint généralement le recours à la force par les responsables de l'application de la loi, conformément à un principe de proportionnalité. Il est entendu que l'interprétation de la présente disposition doit tenir compte de ces principes nationaux de proportionnalité. La présente disposition ne doit en aucun cas être interprétée comme autorisant un usage de la force hors de proportion avec le but légitime poursuivi.

c) L'emploi d'armes à feu est considéré comme un moyen extrême. Tout devrait être entrepris pour exclure l'emploi d'armes à feu, spécialement contre des enfants. D'une manière générale, il ne faut pas avoir recours aux armes à feu, si ce n'est lorsqu'un délinquant présumé oppose une résistance armée ou, de toute autre manière, met en danger la vie d'autrui, et lorsque des moyens moins radicaux ne suffisent pas pour maîtriser ou appréhender le délinquant présumé. Chaque fois qu'une arme à feu a été utilisée, le cas doit être signalé promptement aux autorités compétentes.

Article 4

Les renseignements de caractère confidentiel qui sont en la possession des responsables de l'application des lois doivent être tenus secrets, à moins que l'accomplissement de leurs fonctions ou les besoins de la justice n'exigent absolument le contraire.

Commentaire:

De par leurs fonctions, les responsables de l'application des lois recueillent des renseignements qui peuvent avoir trait à la vie privée d'autres personnes ou être susceptibles de nuire aux intérêts, et en particulier à la réputation, de ces personnes. On doit apporter le plus grand soin à la préservation et à l'utilisation de ces renseignements, qui ne doivent être divulgués que pour les besoins du service et dans l'intérêt de la justice. Toute divulgation faite à d'autres fins est totalement abusive.

Article 5

Aucun responsable de l'application des lois ne peut infliger, susciter ou tolérer un acte de torture ou quelque autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant, ni ne peut invoquer un ordre de ses supérieurs ou des circonstances exceptionnelles telles qu'un état de guerre ou une menace de guerre, une menace contre la sécurité nationale, l'instabilité politique intérieure ou tout autre état d'exception pour justifier la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Commentaire:

a) Cette interdiction découle de la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'Assemblée générale et aux termes de laquelle:

"[cet acte constitue] un outrage à la dignité humaine et doit être condamné comme un reniement des buts de la Charte des Nations Unies et comme une violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme [et d'autres instruments internationaux en matière de droits de l'homme]."

b) Dans ladite Déclaration, la torture est définie comme suit:

"Le terme "torture" désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont délibérément infligées à une personne par des agents de la fonction publique ou à leur instigation, aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'un tiers des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle a commis ou qu'elle est soupçonnée d'avoir commis, ou de l'intimider ou d'intimider d'autres personnes. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles, dans une mesure compatible avec l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus."

c) L'expression "peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant" n'a pas été définie par l'Assemblée générale, mais doit être interprétée de façon à assurer une protection aussi large que possible contre tous abus, qu'ils aient un caractère physique ou mental.

Article 6

Les responsables de l'application des lois doivent veiller à ce que la santé des personnes dont ils ont la garde soit pleinement protégée et, en particulier, prendre immédiatement des mesures pour que des soins médicaux leur soient dispensés chaque fois que cela s'impose.

Commentaire:

a) Les "soins médicaux", expression qui désigne les services rendus par le personnel médical, y compris les médecins agréés et le personnel paramédical, doivent être assurés lorsqu'ils sont nécessaires ou demandés.

b) Bien que le personnel médical soit généralement rattaché au service de l'application des lois, les responsables de l'application des lois doivent déférer à l'avis de ce personnel lorsque celui-ci recommande que la personne placée sous leur garde reçoive un traitement approprié appliqué par du personnel médical ne dépendant pas du service de l'application des lois, ou en consultation avec un tel personnel médical.

c) Il est entendu que les responsables de l'application des lois doivent assurer également des soins médicaux aux victimes de violations de la loi ou d'accidents en résultant.

Article 7

Les responsables de l'application des lois ne doivent commettre aucun acte de corruption. Ils doivent aussi s'opposer vigoureusement à tous actes de ce genre et les combattre.

Commentaire:

a) Tout acte de corruption, de même que tout autre abus d'autorité, est incompatible avec les fonctions de responsable de l'application des lois. La loi doit être pleinement appliquée à l'égard de tout responsable de l'application des lois qui commet un acte de corruption, étant donné que les gouvernements ne sauraient espérer appliquer la loi à leurs ressortissants, s'ils ne peuvent ou ne veulent l'appliquer à leurs propres agents et au sein de leurs propres services.

b) Bien que la définition de la corruption doive être du ressort du droit interne, elle devrait s'entendre comme englobant tout acte de commission ou d'omission accompli par le responsable dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions en échange de dons, de promesses ou d'avantages exigés ou acceptés, ou le fait de recevoir ceux-ci indûment, une fois l'acte considéré accompli.

c) L'expression "acte de corruption" mentionnée ci-dessus comprend la tentative de corruption.

Article 8

Les responsables de l'application des lois doivent respecter la loi et le présent Code. De même, ils doivent empêcher toute violation de la loi ou du présent Code et s'y opposer vigoureusement au mieux de leurs capacités.

Les responsables de l'application des lois qui ont des raisons de penser qu'une violation du présent Code s'est produite ou est sur le point de se produire signalent le cas à leurs supérieurs et, au besoin, à d'autres autorités ou instances de contrôle ou de recours compétents.

Commentaire:

a) Le présent Code doit être observé chaque fois qu'il a été incorporé dans la législation ou dans la pratique nationale. Si la législation ou la pratique contient des dispositions plus strictes que celles du présent Code, ces dispositions plus strictes seront observées.

b) Le présent article vise à maintenir l'équilibre entre la discipline nécessaire au sein du service dont dépend dans une large mesure la sécurité publique, d'une part, et la nécessité de prendre des mesures en cas de violation des droits fondamentaux de la personne humaine, d'autre part. Les responsables de l'application des lois doivent signaler les violations par la voie hiérarchique et ne prendre d'autres mesures licites que s'il n'y a pas d'autres recours ou si les recours sont inefficaces. Il est entendu que les responsables de l'application des lois ne sont pas passibles de sanctions administratives ou autres pour avoir signalé qu'une violation du présent Code s'est produite ou est sur le point de se produire.

c) L'expression "autorités ou instances de contrôle ou de recours compétentes" désigne toute autorité ou toute instance créée conformément à la législation nationale, qu'elle relève du service responsable de l'application des lois ou en soit indépendante, et dotée du pouvoir statutaire, coutumier ou autre de connaître des plaintes et griefs relatifs à une violation des règles visées dans le présent Code.

d) Dans certains pays, les moyens de communication de masse peuvent être considérés comme remplissant des fonctions de contrôle analogues à celles qui sont décrites à l'alinéa c ci-dessus. Les responsables de l'application des lois peuvent alors être fondés à porter des violations de cet ordre à la connaissance de l'opinion publique, par l'intermédiaire des moyens de communication de masse, en dernier recours et conformément aux lois et coutumes de leur propre pays et aux dispositions de l'article 4 du présent Code.

e) Les responsables de l'application des lois qui se conforment aux dispositions du présent Code méritent le respect, le soutien moral actif et le concours de la collectivité dans laquelle ils exercent leurs fonctions ainsi que ceux du service auquel ils appartiennent et de leurs pairs.

* * * * *

Annexe II

Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptées par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990

Attendu que le travail des responsables de l'application des lois* représente un service social de grande importance et qu'il faut donc maintenir et le cas échéant améliorer leurs conditions de travail et leur statut,

attendu qu'une menace à la vie et à la sécurité des responsables de l'application des lois doit être tenue pour une menace à la stabilité de la société dans son ensemble,

attendu que les responsables de l'application des lois ont un rôle essentiel dans la protection du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, garantie dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et réaffirmé dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

attendu que l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus prévoit les circonstances dans lesquelles les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire peuvent avoir recours à la force dans l'accomplissement de leurs fonctions,

attendu que l'article 3 du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois dispose que ces responsables ne peuvent recourir à la force que lorsque cela est strictement nécessaire et seulement dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions,

attendu que la réunion préparatoire interrégionale du septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui s'est tenue à Varenna (Italie), a arrêté les éléments qui devraient être examinés au cours des travaux ultérieurs sur les restrictions à l'utilisation de la force et des armes à feu par les responsables de l'application des lois,

attendu que le septième Congrès, dans sa résolution 14, souligne notamment que le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois devraient être conciliés avec le respect approprié des droits de l'homme,

attendu que le Conseil économique et social, à la section IX de sa résolution 1986/10, en date du 21 mai 1986, invite les États membres à accorder une attention particulière, lors de l'application du Code, à l'usage de la force et des armes à feu par les responsables de l'application des lois et que l'Assemblée générale, dans sa résolution 41/149, en date du 4 décembre 1986, se félicite notamment de cette recommandation du Conseil,

attendu qu'il convient donc de tenir compte, sous réserve des exigences de leur sécurité personnelle, du rôle des responsables de l'application des lois dans l'exercice de la justice, de la protection du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité des personnes, de la responsabilité qui incombe à ces responsables de maintenir la sécurité publique et la paix sociale et de l'importance de leurs qualifications, de leur formation et de leur conduite,

Les pouvoirs publics doivent tenir compte des Principes de base ci-après, qui ont été formulés en vue d'aider les États membres à assurer et à promouvoir le véritable rôle des responsables de l'application des lois, à les respecter dans le cadre de leur législation et de leur pratique nationale et à les porter à l'attention des responsables de l'application des lois ainsi que d'autres personnes telles que les juges, les membres du parquet, les avocats, les représentants du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif et le public.

Dispositions générales

1. Les pouvoirs publics et les autorités de police adopteront et appliqueront des réglementations sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu contre les personnes par les responsables de l'application des lois. En élaborant ces réglementations, les gouvernements et les services de répression garderont constamment à l'examen les questions d'éthique liées au recours à la force et à l'utilisation des armes à feu.

2. Les gouvernements et les autorités de police mettront en place un éventail de moyens aussi large que possible et muniront les responsables de l'application des lois de divers types d'armes et de munitions qui permettront un usage différencié de la force et des armes à feu. Il conviendrait à cette fin de mettre au point des armes non meurtrières neutralisantes à utiliser dans les situations appropriées, en vue de limiter de plus en plus le recours aux moyens propres à causer la mort ou des blessures. Il devrait également être possible, dans ce même but, de munir les responsables de l'application des lois d'équipements défensifs tels que pare-balles, casques ou gilets antiballes et véhicules blindés afin qu'il soit de moins en moins nécessaire d'utiliser des armes de tout genre.

3. La mise au point et l'utilisation d'armes non meurtrières neutralisantes devraient faire l'objet d'une évaluation attentive afin de réduire au minimum les risques à l'égard des tiers et l'utilisation de telles armes devrait être soumise à un contrôle strict.

4. Les responsables de l'application des lois, dans l'accomplissement de leurs fonctions, auront recours autant que possible à des moyens non violents avant de faire usage de la force ou d'armes à feu. Ils ne peuvent faire usage de la force ou d'armes à feu que si les autres moyens restent sans effet ou ne permettent pas d'escompter le résultat désiré.

5. Lorsque l'usage légitime de la force ou des armes à feu est inévitable, les responsables de l'application des lois:

a) En useront avec modération et leur action sera proportionnelle à la gravité de l'infraction et à l'objectif légitime à atteindre;

b) S'efforceront de ne causer que le minimum de dommages et d'atteintes à l'intégrité physique et de respecter et de préserver la vie humaine;

c) Veilleront à ce qu'une assistance et des secours médicaux soient fournis aussi rapidement que possible à toute personne blessée ou autrement affectée;

d) Veilleront à ce que la famille ou des proches de la personne blessée ou autrement affectée soient avertis le plus rapidement possible.

6. Lorsque l'usage de la force ou des armes à feu par les responsables de l'application des lois entraîne une blessure ou un décès, ces responsables présenteront sans délai à leurs supérieurs un rapport sur l'incident, conformément au principe 22.

7. Les gouvernements feront en sorte que l'usage arbitraire ou abusif de la force ou des armes à feu par les responsables de l'application des lois soit puni comme une infraction pénale, en application de la législation nationale.

8. Aucune circonstance exceptionnelle, comme l'instabilité de la situation politique intérieure ou un état d'urgence, ne peut être invoquée pour justifier une dérogation à ces Principes de base.

Dispositions spéciales

9. Les responsables de l'application des lois ne doivent pas faire usage d'armes à feu contre des personnes, sauf en cas de légitime défense ou pour défendre des tiers contre une menace imminente de mort ou de blessure grave, ou pour prévenir une infraction particulièrement grave mettant sérieusement en danger des vies humaines, ou pour procéder à l'arrestation d'une personne présentant un tel risque et résistant à leur autorité, ou l'empêcher de s'échapper, et seulement lorsque des mesures moins extrêmes sont insuffisantes pour atteindre ces objectifs. Quoi qu'il en soit, ils ne recourront intentionnellement à l'usage meurtrier d'armes à feu que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines.

10. Dans les circonstances visées au principe 9, les responsables de l'application des lois doivent se faire connaître en tant que tels et donner un avertissement clair de leur intention d'utiliser des armes à feu, en laissant un délai suffisant pour que l'avertissement puisse être suivi d'effet, à moins qu'une telle façon de procéder ne compromette indûment la sécurité des responsables de l'application des lois, qu'elle ne présente un danger de mort ou d'accident grave pour d'autres personnes ou qu'elle ne soit manifestement inappropriée ou inutile vu les circonstances de l'incident.

11. Une réglementation régissant l'usage des armes à feu par les responsables de l'application des lois doit comprendre des directives aux fins ci-après:

a) Spécifier les circonstances dans lesquelles les responsables de l'application des lois sont autorisés à porter des armes à feu et prescrire les types d'armes à feu et de munitions autorisés;

b) S'assurer que les armes à feu ne sont utilisées que dans des circonstances appropriées et de manière à minimiser le risque de dommages inutiles;

c) Interdire l'utilisation des armes à feu et des munitions qui provoquent des blessures inutiles ou présentent un risque injustifié;

d) Réglementer le contrôle, l'entreposage et la délivrance d'armes à feu et prévoir notamment des procédures conformément auxquelles les responsables de l'application des lois doivent rendre compte de toutes les armes et munitions qui leur sont délivrées;

e) Prévoir que des sommations doivent être faites, le cas échéant, en cas d'utilisation d'armes à feu;

f) Prévoir un système de rapports en cas d'utilisation d'armes à feu par des responsables de l'application des lois dans l'exercice de leurs fonctions.

Maintien de l'ordre en cas de rassemblements illégaux

12. Comme chacun a le droit de participer à des réunions licites et pacifiques, conformément aux principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les pouvoirs publics et les services et agents responsables de l'application des lois doivent reconnaître que la force et les armes à feu ne peuvent être employées que conformément aux principes 13 et 14.

13. Les responsables de l'application des lois doivent s'efforcer de disperser les rassemblements illégaux mais non violents sans recourir à la force et, lorsque cela n'est pas possible, limiter l'emploi de la force au minimum nécessaire.

14. Les responsables de l'application des lois ne peuvent utiliser des armes à feu pour disperser les rassemblements violents que s'il n'est pas possible d'avoir recours à des moyens moins dangereux, et seulement dans les limites du minimum nécessaire. Les responsables de l'application des lois ne doivent pas utiliser d'armes à feu en pareils cas, sauf dans les conditions stipulées dans le principe 9.

Maintien de l'ordre parmi les prévenus et condamnés incarcérés

15. Les responsables de l'application des lois ne doivent pas, dans leurs relations avec des prévenus ou condamnés incarcérés, avoir recours à la force sauf lorsque cela est indispensable au maintien de la sécurité et de l'ordre dans les établissements pénitentiaires, ou lorsque la sécurité des personnes est menacée.

16. Les responsables de l'application des lois ne doivent pas, dans leurs relations avec les prévenus ou condamnés incarcérés, avoir recours aux armes à feu, sauf en cas de légitime défense ou pour défendre des tiers contre une menace immédiate de mort ou de blessure grave, ou lorsque ce recours est indispensable pour prévenir l'évasion d'un prévenu ou condamné incarcéré présentant le risque visé au principe 9.

17. Les principes qui précèdent s'entendent sans préjudice des droits, devoirs et responsabilités des agents de l'administration pénitentiaire, tels qu'ils sont énoncés dans l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, en particulier aux règles 33, 34 et 54.

Aptitudes, formation et conseils

18. Les pouvoirs publics et les autorités de police doivent s'assurer que tous les responsables de l'application des lois sont sélectionnés par des procédures appropriées, qu'ils présentent les qualités morales et les aptitudes psychologiques et physiques requises pour le bon exercice de leurs fonctions et qu'ils reçoivent une formation professionnelle permanente et complète. Il convient de vérifier périodiquement s'ils demeurent aptes à remplir ces fonctions.

19. Les pouvoirs publics et les autorités de police doivent s'assurer que tous les responsables de l'application des lois reçoivent une formation et sont soumis à des tests selon des normes d'aptitude appropriées sur l'emploi de la force. Les responsables de l'application des lois qui sont tenus de porter des armes à feu ne doivent être autorisés à en porter qu'après avoir été spécialement formés à leur utilisation.

20. Pour la formation des responsables de l'application des lois, les pouvoirs publics et les autorités de police accorderont une attention particulière aux questions d'éthique policière et de respect des droits de l'homme, en particulier dans le cadre des enquêtes, et aux moyens d'éviter l'usage de la force ou des armes à feu, y compris le règlement pacifique des conflits, la connaissance du comportement des foules et les méthodes de persuasion, de négociation et de médiation, ainsi que les moyens techniques, en vue de limiter le recours à la force ou

aux armes à feu. Les autorités de police devraient revoir leur programme de formation et leurs méthodes d'action en fonction d'incidents particuliers.

21. Les pouvoirs publics et les autorités de police doivent assurer une aide psychologique aux responsables de l'application des lois impliqués dans des situations où la force et les armes à feu sont utilisées.

Procédures d'établissement de rapport et d'enquête

22. Les pouvoirs publics et les autorités de police doivent établir des procédures appropriées de rapport et d'enquête pour tous les incidents visés aux principes 6 et 11 f). Pour les incidents faisant l'objet d'un rapport en vertu des présents Principes, les pouvoirs publics et les autorités de police doivent s'assurer qu'une procédure d'enquête effective puisse être engagée et que, dans l'administration ou le parquet, des autorités indépendantes soient en mesure d'exercer leur juridiction dans des conditions appropriées. En cas de décès ou de blessure grave, ou autre conséquence grave, un rapport détaillé sera envoyé immédiatement aux autorités compétentes chargées de l'enquête administrative ou de l'information judiciaire.

23. Les personnes contre qui il est fait usage de la force ou d'armes à feu ou leurs représentants autorisés ont accès à une procédure indépendante, en particulier à une procédure judiciaire. En cas de décès de ces personnes, la présente disposition s'applique à leurs personnes à charge.

24. Les pouvoirs publics et les autorités de police doivent faire en sorte que les supérieurs hiérarchiques soient tenus pour responsables si, sachant ou étant censés savoir que des agents chargés de l'application des lois placés sous leurs ordres ont ou ont eu recours à l'emploi illicite de la force ou des armes à feu, ils n'ont pas pris toutes les mesures en leur pouvoir pour empêcher, faire cesser ou signaler cet abus.

25. Les pouvoirs publics et les autorités de police doivent faire en sorte qu'aucune sanction pénale ou disciplinaire ne soit prise à l'encontre de responsables de l'application des lois qui, conformément au Code de conduite pour les responsables de l'application des lois et aux présents Principes de base, refusent d'exécuter un ordre de recourir à la force ou aux armes à feu ou qui dénoncent le recours à la force ou aux armes à feu par d'autres responsables de l'application des lois.

26. L'obéissance aux ordres ne pourra être invoquée comme moyen de défense si les responsables de l'application des lois savaient qu'un ordre de recourir à la force ou aux armes à feu ayant entraîné la mort ou des blessures graves était manifestement illicite et s'ils avaient une possibilité raisonnable de refuser de l'exécuter. De toute façon, la responsabilité du supérieur qui a donné l'ordre illicite est également engagée.

* D'après le commentaire de l'article premier du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, l'expression "responsable de l'application des lois" englobe tous les représentants de la loi, qu'ils soient désignés ou élus, qui exercent des pouvoirs de police et en particulier des pouvoirs d'arrestation ou de détention. Dans les pays où des pouvoirs de police sont exercés par des autorités militaires, en uniforme ou en civil, ou par des forces de sécurité de l'État, la définition des responsables de l'application de la loi s'étend également aux agents de ces services.

* * * * *

Annexe III

Recommandation Rec (2001)10 du Comité des ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police adoptée par le Comité des ministres, le 19 septembre 2001, lors de la 765^e réunion des Délégués des ministres.

Le Comité des ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

rappelant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

Gardant à l'esprit que l'un des objectifs du Conseil de l'Europe est également de favoriser l'État de droit, qui est à la base de toute démocratie véritable;

Considérant que le système de justice pénale joue un rôle déterminant dans la protection de l'État de droit et que la police a un rôle essentiel à jouer au sein de ce système;

Conscient de la nécessité, pour tous les États membres, de mener une lutte efficace contre la criminalité au niveau national comme au plan international;

Considérant que les activités de la police sont, dans une large mesure, menées en rapport étroit avec la population et que leur efficacité dépend du soutien de cette dernière;

Reconnaissant que la plupart des services de police européenne – outre qu'ils veillent au respect de la loi – jouent un rôle social et rendent un certain nombre de services au sein de la société;

Convaincu que la confiance de la population dans la police est étroitement liée à l'attitude et au comportement de cette dernière vis-à-vis de cette même population, et en particulier au respect de la dignité humaine et des libertés et droits fondamentaux de la personne tel qu'ils sont consacrés notamment par la Convention européenne des Droits de l'Homme;

Considérant les principes formulés dans le Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois et la résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à la Déclaration sur la police;

Gardant à l'esprit les principes et les règles énoncés dans les textes concernant la police – sous l'angle du droit pénal, civil et public ainsi que des droits de l'homme – telle qu'adoptées par le Comité des ministres, ainsi que dans les décisions et arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme et dans les principes adoptés par le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants;

Reconnaissant la diversité des structures de police ainsi que des moyens d'organiser l'action de la police en Europe;

Considérant la nécessité de définir des orientations et des principes européens communs en matière d'objectifs généraux, de fonctionnement et de responsabilité de la police, afin d'assurer la sécurité et le respect des droits de la personne dans des sociétés démocratiques régies par le principe de la prééminence du droit,

recommande aux gouvernements des États membres de s'inspirer, dans leurs législations et pratiques internes, et dans leurs codes de conduite en matière de police, des principes énoncés dans le Code européen d'éthique de la police figurant en annexe à la présente

recommandation, en vue d'en assurer la mise en œuvre progressive et la diffusion la plus large possible.

Annexe à la Recommandation Rec(2001)10 sur le Code européen d'éthique de la police

Définition du champ d'application

Ce code s'applique aux forces ou services de police publics traditionnels, ou à d'autres organes autorisés et/ou contrôlés par les pouvoirs publics, dont l'objectif premier consiste à assurer le maintien de l'ordre dans la société civile, et qui sont autorisés par l'État à utiliser la force et/ou des pouvoirs spéciaux pour atteindre cet objectif.

I. Objectifs de la police

1. Les principaux buts de la police consistent, dans une société démocratique régie par le principe de la prééminence du droit:

- à assurer le maintien de la tranquillité publique, le respect de la loi et de l'ordre dans la société;
- à protéger et à respecter les libertés et droits fondamentaux de l'individu tels qu'ils sont consacrés, notamment, par la Convention européenne des Droits de l'Homme;
- à prévenir et à combattre la criminalité;
- à dépister la criminalité;
- à fournir assistance et services à la population.

II. Bases juridiques de la police

2. La police est un organe public qui doit être établi par la loi.

3. Les opérations de police doivent toujours être menées conformément au droit interne et aux normes internationales acceptées par le pays.

4. La législation régissant la police doit être accessible aux citoyens et suffisamment claire et précise; le cas échéant, elle doit être complétée par des règlements clairs également accessibles aux citoyens.

5. Les personnels de police sont soumis à la même législation que les citoyens ordinaires; les seules exceptions à ce principe ne peuvent se justifier qu'en vue d'assurer le bon déroulement du travail de la police dans une société démocratique.

III. La police et le système de justice pénale

6. Une nette distinction doit être établie entre le rôle de la police et celui du système judiciaire, du parquet et du système pénitentiaire ; la police ne doit avoir aucun pouvoir de contrôle sur ces organes.

7. La police doit respecter strictement l'indépendance et l'impartialité des juges; la police ne doit en particulier ni soulever d'objection à des jugements ou décisions judiciaires légitimes ni entraver leur exécution.

8. La police ne doit pas en principe exercer de fonctions judiciaires. Toute délégation de pouvoirs judiciaires à la police doit être limitée et prévue par la loi. Il doit toujours être possible de contester devant un organe judiciaire tout acte, décision ou omission de la police concernant des droits individuels.

9. Il y a lieu d'assurer une coopération fonctionnelle et appropriée entre la police et le ministère public. Dans les pays où la police est placée sous l'autorité du ministère public ou des magistrats instructeurs, elle doit recevoir des instructions claires quant aux priorités déterminant la politique en matière d'enquêtes criminelles et au déroulement de ces dernières. La police doit tenir les magistrats instructeurs ou le ministère public informé de la façon dont leurs instructions sont mises en œuvre et, en particulier, doit rendre régulièrement compte de l'évolution des affaires pénales.

10. La police doit respecter le rôle des avocats de la défense dans le processus de justice pénale et, le cas échéant, contribuer à assurer un droit effectif à l'accès à l'assistance juridique, en particulier dans le cas des personnes privées de liberté.

11. La police ne doit pas se substituer au personnel pénitentiaire, sauf dans les cas d'urgence.

IV. Organisation des structures de la police

A. Généralités

12. La police doit être organisée de telle sorte que ses membres jouissent du respect de la population en tant que professionnels chargés de faire appliquer la loi et en tant que prestataires de services.

13. Les services de police doivent exercer leurs missions de police dans la société civile sous la responsabilité des autorités civiles.

14. La police et ses personnels en uniforme doivent normalement être facilement reconnaissables.

15. Le service de police doit bénéficier d'une indépendance opérationnelle suffisante vis-à-vis des autres organes de l'État dans l'accomplissement des tâches qui lui incombent, et dont il doit être pleinement responsable.

16. Les personnels de police doivent être, à tous les niveaux de la hiérarchie, personnellement responsables de leurs actes, de leurs omissions ou des ordres donnés à leurs subordonnés.

17. L'organisation de la police doit comporter une chaîne de commandement clairement définie. Il doit être possible dans tous les cas de déterminer le supérieur responsable en dernier ressort des actes ou omissions d'un membre des personnels de police.

18. La police doit être organisée de manière à promouvoir de bons rapports avec la population et, le cas échéant, une coopération effective avec d'autres organismes, les communautés locales, des organisations non gouvernementales et d'autres représentants de la population, y compris des groupes minoritaires ethniques.

19. Les services de police doivent être prêts à fournir aux citoyens des informations objectives sur leurs activités, sans pour autant dévoiler des informations confidentielles. Des lignes directrices professionnelles régissant les rapports avec les médias doivent être élaborées.

20. L'organisation des services de police doit comporter des mesures efficaces propres à garantir l'intégrité des personnels de police et leur comportement adéquat dans l'exécution de leur mission, en particulier le respect des libertés et des droits fondamentaux de la personne consacrés, notamment, par la Convention européenne des Droits de l'Homme.

21. Des mesures efficaces pour prévenir et lutter contre la corruption doivent être mises en place à tous les niveaux des services de police.

B. Qualifications, recrutement et fidélisation des personnels de police

22. Les personnels de police, quel que soit leur niveau d'entrée dans la profession, doivent être recrutés sur la base de leurs compétences et expériences personnelles, qui doivent être adaptées aux objectifs de la police.

23. Les personnels de police doivent être en mesure de faire preuve de discernement, d'ouverture d'esprit, de maturité, d'un sens de la justice, de capacités à communiquer et, le cas échéant, d'aptitudes à diriger et à organiser. Ils doivent en outre avoir une bonne compréhension des problèmes sociaux, culturels et communautaires.

24. Les personnes qui ont été reconnues coupables d'infractions graves ne doivent pas exercer de fonctions dans la police.

25. Les procédures de recrutement doivent reposer sur des critères objectifs et non discriminatoires, et intervenir après l'indispensable examen des candidatures. Il convient en outre d'appliquer une politique visant à recruter des hommes et des femmes représentant les diverses composantes de la société, y compris des groupes minoritaires ethniques, l'objectif ultime étant que les personnels de police reflètent la société au service de laquelle ils se trouvent.

C. Formation du personnel de police

26. La formation du personnel de police, qui doit reposer sur les principes fondamentaux que sont la démocratie, l'État de droit et la protection des droits de l'homme, doit être conçue en fonction des objectifs de la police.

27. La formation générale du personnel de police doit être aussi ouverte que possible sur la société.

28. La formation générale initiale devrait de préférence être suivie de périodes régulières de formation continue et de formation spécialisée, et, le cas échéant, de formation aux tâches d'encadrement et de gestion.

29. Une formation pratique concernant l'emploi de la force et ses limites au regard des principes établis en matière de droits de l'homme, notamment de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la jurisprudence correspondante, doit être intégrée à la formation des policiers à tous les niveaux.

30. La formation du personnel de police doit pleinement intégrer la nécessité de combattre le racisme et la xénophobie.

D. Droits des personnels de police

31. Les personnels de police doivent en règle générale bénéficier des mêmes droits civils et politiques que les autres citoyens. Des restrictions à ces droits ne sont possibles que si elles sont nécessaires à l'exercice des fonctions de la police dans une société démocratique, conformément à la loi et à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

32. Les personnels de police doivent bénéficier, en tant que fonctionnaires, d'une gamme de droits sociaux et économiques aussi étendue que possible. Ils doivent en particulier bénéficier du droit syndical ou de participer à des instances représentatives, du droit de percevoir une rémunération appropriée, du droit à une couverture sociale, et de mesures spécifiques de protection de la santé et de la sécurité tenant compte du caractère particulier du travail de la police.

33. Toute mesure disciplinaire prise à l'encontre d'un membre de la police doit être soumise au contrôle d'un organe indépendant ou d'un tribunal.

34. L'autorité publique doit soutenir les personnels de police mis en cause de façon non fondée dans l'exercice de leurs fonctions.

V. Principes directeurs concernant l'action / l'intervention de la police

A. Principes directeurs concernant l'action / l'intervention de la police: principes généraux

35. La police et toutes les interventions de la police doivent respecter le droit de toute personne à la vie.

36. La police ne doit infliger, encourager ou tolérer aucun acte de torture, aucun traitement ou peine inhumain ou dégradant, dans quelque circonstance que ce soit.

37. La police ne peut recourir à la force qu'en cas de nécessité absolue et uniquement pour atteindre un objectif légitime.

38. La police doit systématiquement vérifier la légalité des opérations qu'elle se propose de mener.

39. Les personnels de police doivent exécuter les ordres régulièrement donnés par leurs supérieurs, mais ont le devoir de s'abstenir d'exécuter ceux qui sont manifestement illégaux et de faire rapport à ce sujet, sans crainte de sanction quelconque en pareil cas.

40. La police doit mener à bien ses missions d'une manière équitable, en s'inspirant en particulier des principes d'impartialité et de non-discrimination.

41. La police ne doit porter atteinte au droit de chacun au respect de sa vie privée qu'en cas de nécessité absolue et uniquement pour réaliser un objectif légitime.

42. La collecte, le stockage et l'utilisation de données personnelles par la police doivent être conformes aux principes internationaux régissant la protection des données et, en particulier, être limités à ce qui est nécessaire à la réalisation d'objectifs licites, légitimes et spécifiques.

43. Dans l'accomplissement de sa mission, la police doit toujours garder à l'esprit les droits fondamentaux de chacun, tels que la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'expression, de réunion pacifique, de circulation, et le droit au respect de ses biens.

44. Les personnels de police doivent agir avec intégrité et respect envers la population, en tenant tout spécialement compte de la situation des individus faisant partie de groupes particulièrement vulnérables.

45. Les personnels de police doivent normalement, lors d'interventions, être en mesure d'attester leur qualité de membre de la police et leur identité professionnelle.

46. Les personnels de police doivent s'opposer à toute forme de corruption dans la police. Ils doivent informer leurs supérieurs et d'autres organes compétents de tout cas de corruption dans la police.

B. Principes directeurs concernant l'action/l'intervention de la police : situations spécifiques

1. Enquêtes de police

47. Les enquêtes de police doivent au moins être fondées sur des soupçons raisonnables qu'une infraction a été commise ou va l'être.

48. La police doit respecter les principes selon lesquels quiconque est accusé d'un délit pénal doit être présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été jugé coupable par un tribunal, et bénéficier de certains droits, en particulier celui d'être informé dans le plus court délai de l'accusation formulée à son encontre, et de préparer sa défense, soit en personne, soit par le biais d'un avocat de son choix.

49. Les enquêtes policières doivent être objectives et équitables. Elles doivent tenir compte des besoins spécifiques de personnes telles que les enfants, les adolescents, les femmes, les membres des minorités, y compris les minorités ethniques, ou les personnes vulnérables, et s'adapter en conséquence.

50. Il conviendrait d'établir, en tenant compte des principes énoncés à l'article 48 ci-dessus, des lignes directrices concernant la conduite des interrogatoires de police. En particulier, il y aurait lieu de s'assurer que ces interrogatoires se déroulent d'une façon équitable, c'est-à-dire que les intéressés sont informés des raisons de l'interrogatoire et d'autres faits pertinents. La teneur des interrogatoires de police doit être systématiquement consignée.

51. La police doit avoir conscience des besoins spécifiques des témoins et observer certaines règles quant à la protection et à l'assistance qui peuvent leur être assurées pendant l'enquête, en particulier lorsqu'il existe un risque d'intimidation des témoins.

52. La police doit assurer aux victimes de la criminalité le soutien, l'assistance et l'information dont elles ont besoin, sans discrimination.

53. La police doit fournir les services d'interprétation / traduction nécessaires durant toute l'enquête de police.

2. Arrestation / Privation de liberté par la police

54. La privation de liberté doit être aussi limitée que possible et être appliquée en tenant compte de la dignité, de la vulnérabilité et des besoins personnels de chaque personne détenue. Les placements en garde à vue doivent être systématiquement consignés dans un registre.

55. La police doit, le plus possible en accord avec la loi nationale, informer rapidement toute personne privée de liberté des raisons de cette privation de liberté et de toute accusation portée contre elle, et doit aussi informer, sans retard, toute personne privée de liberté de la procédure qui est applicable à son affaire.

56. La police doit garantir la sécurité des personnes placées en garde à vue, veiller à leur état de santé et leur assurer des conditions d'hygiène satisfaisantes et une alimentation adéquate. Les cellules de police prévues à cet effet doivent être d'une taille raisonnable, disposer d'un éclairage et d'une ventilation appropriés, et être équipées de manière à permettre le repos.

57. Les personnes privées de liberté par la police doivent avoir le droit de voir leur détention notifiée à une tierce personne de leur choix, d'accéder à un avocat et d'être examinées par un médecin, dans la mesure du possible conformément à leur choix.

58. La police doit, autant que possible, séparer les personnes privées de leur liberté présumées coupables d'une infraction pénale de celles privées de leur liberté pour d'autres raisons. On doit normalement séparer les hommes des femmes ainsi que les personnes majeures des personnes mineures privées de leur liberté.

VI. Responsabilité et contrôle de la police

59. La police doit être responsable devant l'État, les citoyens et leurs représentants. Elle doit faire l'objet d'un contrôle externe efficace.

60. Le contrôle de la police par l'État doit être réparti entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

61. Les pouvoirs publics doivent mettre en place des procédures effectives et impartiales de recours contre la police.

62. Il conviendrait d'encourager la mise en place de mécanismes favorisant la responsabilité et reposant sur la communication et la compréhension entre la population et la police.

63. Des codes de déontologie de la police reposant sur les principes énoncés dans la présente recommandation doivent être élaborés dans les États membres et supervisés par des organes appropriés.

VII. Recherche et coopération internationale

64. Les États membres doivent favoriser et encourager les travaux de recherche sur la police, que ceux-ci soient effectués par la police elle-même ou par des institutions extérieures.

65. Il conviendrait de promouvoir la coopération internationale sur les questions d'éthique de la police et les aspects de son action relatifs aux droits de l'homme.

66. Les moyens de promouvoir les principes énoncés dans la présente recommandation et leur mise en œuvre doivent faire l'objet d'un examen attentif de la part du Conseil de l'Europe.

* * * * *

Index

- Algérie, 8, 14, 18, 66, 69, 106, 180, 181, 215, 216, 228, 230, 337
- Allemagne, 40, 51, 69, 96, 137, 142, 167, 197, 224, 272, 279
- attentats, 6, 55, 79, 110, 197, 216, 218, 219, 222, 223, 224, 226, 227, 228, 247, 248, 263, 269, 274
- Bahreïn, 3, 1, 5, 8, 37, 54, 107, 108, 137, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 207, 230, 266, 268, 269, 272, 282, 302, 303, 304, 309, 310, 343
- Bangladesh, 5, 138
- Bulgarie, 46, 224
- Burkina Faso, 10, 81, 83, 100, 160, 198
- Burundi, 81, 83, 197, 294
- Cameroun, 1, 10, 183
- Canada, 54, 78, 79, 130, 251, 258, 272, 291, 305, 335
- CEDEAO, 3, 100, 203, 293
- Conseil de sécurité, 11, 16, 64, 166, 183, 184, 195, 200, 201, 202, 212, 213, 241, 280, 291, 305, 310, 311, 312, 313, 314
- Côte d'Ivoire, 3, 12, 13, 181, 194, 213, 291, 312, 313
- Crimée, 2, 55, 152, 167, 170, 311
- CSCE, 11
- Danemark, 6, 132, 142
- droits de l'homme, 3, 15, 20, 21, 28, 30, 35, 36, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 54, 56, 59, 60, 64, 103, 108, 120, 126, 150, 163, 172, 173, 176, 178, 184, 185, 188, 193, 198, 200, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 228, 229, 233, 236, 237, 247, 280, 296, 297, 301, 308, 310, 313, 315, 317, 319, 321, 324, 326, 329, 332, 339, 340
- Égypte, 1, 8, 12, 14, 31, 66, 154, 177, 179, 199, 204, 210, 211, 212, 214, 215, 230, 231, 232, 233, 258, 272, 276, 279, 280, 301, 339
- élections, 4, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 32, 41, 139, 145, 167, 191, 195, 200, 201, 210, 232, 293
- émeutes, 2, 7, 14, 17, 20, 22, 26, 29, 57, 59, 66, 71, 78, 83, 84, 85, 87, 107, 128, 134, 137, 145, 147, 154, 158, 163, 166, 167, 170, 173, 195, 211, 216, 217, 225, 252, 259, 260, 264, 265, 266, 268, 272, 274, 284, 286, 288, 289, 290, 302, 315, 342
- Émirats arabes unis, 5, 7, 19, 23, 33, 42, 43, 95, 129, 136, 137, 138, 146, 149, 184, 189, 206, 207, 269, 271, 273, 280, 283, 284, 300, 308, 310
- Espagne, 2, 47, 71, 130, 132, 224, 314
- état d'urgence, 26, 55, 57, 58, 100, 105, 148, 204, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 306, 323, 344
- États-Unis, 3, 25, 37, 38, 39, 44, 57, 74, 75, 76, 78, 84, 86, 88, 95, 104, 105, 121, 124, 127, 128, 129, 130, 135, 139, 141, 142, 143, 146, 155, 156, 158, 159, 160, 161, 167, 169, 170, 175, 185, 191, 195, 199, 204, 207, 208, 216, 227, 233, 241, 250, 252, 253, 256, 257, 258, 260, 270, 271, 272, 273, 282, 284, 292, 299, 303, 308, 310
- France, 1, 4, 6, 7, 15, 18, 19, 23, 27, 32, 36, 39, 41, 45, 48, 49, 51, 61, 63, 64, 65, 67, 68, 71, 72, 76, 80, 86, 87, 88, 91, 92, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 109, 110, 112, 114, 116, 118, 125, 126, 127, 132, 133, 137, 138, 139, 141, 142, 145, 151, 152, 157, 162, 167, 175, 177, 181, 184, 190, 191, 192, 193, 194, 197, 201, 205, 214, 216, 217, 221, 222, 223, 226, 227, 228, 235, 242, 246, 247, 251, 252, 257, 262, 268, 270, 272, 274, 280, 284, 289, 299, 300, 301, 302, 303, 307, 309, 310, 313, 315, 335, 339, 344
- Grèce, 2, 60, 99, 230
- Guinée, 10, 53, 183, 184, 199, 200, 204, 239, 296, 299, 312
- Hong Kong, 2, 83, 122
- Hongrie, 94, 96, 97, 132, 224, 238
- Inde, 5, 123, 138, 148
- insurrection, 21, 29, 38, 103, 159, 165, 182, 188, 216
- Iraq, 3, 1, 8, 14, 89, 97, 137, 165, 180, 191, 215
- Irlande, 84, 95, 132
- Israël, 14, 108, 134, 137, 166, 170, 171, 173, 215, 229, 230, 233, 234, 235, 282, 344
- Jamaïque, 215
- Kazakhstan, 13
- Koweït, 5, 137, 149, 269
- Liban, 1, 92

Libye, 1, 8, 12, 14, 83, 141, 143, 166, 180,
 182, 228, 230, 238, 258, 272
 Luxembourg, 224, 301, 313
 Madagascar, 16
 Maldives, 5
 Mali, 1, 166, 181, 201, 202
 Maroc, 19, 139, 338
 Mauritanie, 1, 10, 182, 204
 Mexique, 15, 139, 177
 Nations-Unies, 11, 15, 16, 20, 28, 47, 49, 54,
 86, 100, 101, 105, 113, 120, 128, 135, 138,
 145, 151, 155, 160, 164, 166, 176, 183, 184,
 188, 190, 197, 206, 207, 213, 221, 240, 241,
 271, 283, 297, 298, 305, 311, 313, 315
 Népal, 215
 Niger, 1, 181
 Nigeria, 1, 166, 181
 Nouvelle-Calédonie, 217
 Oman, 8
 OSCE, 3, 11, 37, 45, 46, 273, 283, 287, 294,
 295
 Ouganda, 10, 164, 195
 Pakistan, 5, 44, 138, 148
 Palestine, 52, 170, 234
 Pérou, 139, 215, 240, 241
 Pologne, 167, 224
 Portugal, 8, 130, 224
 printemps arabes, 107, 231
 provocation, 106
 Qatar, 5, 149, 269
 République Démocratique du Congo, 54,
 195, 213, 278, 296
 Royaume-Uni, 31, 40, 83, 85, 86, 95, 96, 99,
 129, 135, 136, 170, 191, 248, 249, 250, 252,
 259, 264, 266, 272, 274, 286, 289, 290, 310,
 336
 Russie, 2, 14, 47, 55, 64, 68, 69, 70, 71, 72,
 127, 143, 159, 167, 169, 177, 272, 310, 312
 Soudan, 1, 166, 233
 Suisse, 49, 50, 67, 68, 72, 73, 74, 81, 95, 117,
 132, 190, 193, 253, 254
 Syrie, 1, 6, 8, 9, 14, 15, 17, 19, 31, 97, 100,
 137, 155, 166, 179, 180, 193, 213, 215, 230,
 233, 238, 258, 272, 280, 311
 Tchad, 1, 10, 181
 terroristes, 24, 39, 54, 55, 64, 97, 110, 152,
 161, 166, 171, 193, 204, 216, 219, 222, 223,
 227, 228, 236, 240, 243, 245, 247, 248, 262,
 264, 269, 273, 306, 339
 Togo, 10, 293
 Tunisie, 1, 4, 8, 9, 12, 14, 19, 22, 31, 34, 57,
 124, 179, 180, 228, 230, 242, 258, 267, 268,
 275, 278, 298, 302, 303, 306
 Turquie, 1, 3, 8, 14, 112, 204, 205, 209
 Ukraine, 1, 2, 6, 13, 14, 17, 34, 55, 83, 143,
 152, 166, 167, 168, 169, 170, 179, 180, 199,
 213, 242, 280, 299, 311, 312, 340, 343
 Venezuela, 195, 196, 197
 Yémen, 151, 166, 230, 233

Bibliographie

I Thèses

BRUNETEAUX Patrick, *La violence d'État dans un régime démocratique : les forces de maintien de l'ordre en France, 1880-1980*, Thèse de doctorat en Science politique, 1993, 443 pages

CISSE Babou, *L'externalisation des activités militaires et sécuritaires, à la recherche d'une réglementation juridique appropriée*, thèse Lille II, 2014, 514 pages.

MANDEVILLE Anne, *Les Autorités responsables du maintien de l'ordre dans le Royaume-Uni. Éléments pour une analyse politique du système britannique de maintien de l'ordre public*, thèse pour le doctorat de science politique, Université de Toulouse I sciences sociales, 1994, 930 pages.

II Ouvrages

ALZUBAIRI Fatemah, *Kuwait and Bahrain's Anti-terrorism Laws in Comparative and International Perspective*, Toronto, Canada, 2011, 72 pages.

BARRILLOT Bruno - ELOMARI Belkacem, *Les matériels de sécurité et de police. Production, commerce, et droits de l'Homme*, Observatoire des transferts d'armements, Paris, décembre 1997, 112 pages.

BLANCHARD Christopher - KERR Paul, *The United Arab Emirates Nuclear Program and Proposed US. Nuclear Cooperation*, Congressional Research Service, Washington, 13 décembre 2009, 18 pages.

BORING Nicolas, *Police Weapons in Selected Jurisdictions*, Washington, Law Library of Congress, Global Legal Research Center septembre 2014, 28 pages.

BRUNETEAUX Patrick, *Cigaville : quand le maintien de l'ordre devient un métier d'expert*, Cultures & Conflits [En ligne], 09-10 | printemps-été 1993, 13 pages.

BRUNETEAUX Patrick, *Maintenir l'ordre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, 352 pages.

BURNS Anne-Marie, *La sous-traitance d'activités militaires par l'état au secteur privé : une entorse aux règles du droit international humanitaire ?* Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de maîtrise en droit pour l'obtention du grade de Maître en droit (L.L.M.), 2011, 163 pages.

CANNIZARO Enzo – PALCHETTI Paolo, *Customary International Law on the Use of Force*, Leiden – Boston, Martinus Nijhoff, 2005, 1999 pages.

CAO Liqun, *Curbing Police Brutality: What Works? A Reanalysis of Citizen Complaints at the Organizational Level, Final Report*. US Department of Justice, 9 février 2012, 40 pages.

CARROT Georges, *Révolution et maintien de l'ordre 1789-1799*, Paris, S.P.M.-Kronos, 1995, 523 pages.

CARTER David, *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, US Department of Justice, Washington DC, 2009, 496 pages.

CHAPPUIS Fairlie, *La gouvernance du secteur de la sécurité: Appliquer les principes de bonne gouvernance au secteur de la sécurité*, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Genève, 2015, 10 pages.

CHIVVIS Christopher – MARTINI Jeffrey, *Libya After Qaddafi, Lessons and Implications for the Future*, Santa Monica, Rand Corporation, 2014, 97 pages.

COLLETT Nigel A. *The Butcher of Amritsar*, Londres, Bloomsbury Academic, 2006, 576 pages.

DUPUY Pierre-Marie (dir), *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des États*, institut universitaire européen 2001, Paris, Pédone, 2003, 296 pages.

FERNANDEZ Luis, *Policing Dissent: Social Control and the Anti-Globalization Movement*, Rutgers University Press, 2008, 208 pages.

GALLAGHER John, Federal Prosecutor. NARR Tony - TOLIVER Jessica - MURPHY Jerry - Mac FARLAND Malcolm - EDERHEIMER Joshua, *Police Management of Mass Demonstrations: Identifying Issues and Successful Approaches*, Police Executive Research Forum, Washington, 2006, 93 pages.

GIACOMANTONIO Chris - BRADFORD Ben - DAVIES Matthew - MARTIN Richard, *Making and Breaking Barriers - Assessing the value of mounted police units in the UK*, Rand Corporation, Oxford, 2015, 147 pages.

GUETTA Bernard, *L'an I des révolutions arabes*, Paris, Belin, 2012, 302 pages.

GUIDÈRE Mathieu, *Le choc des révolutions arabes*, Paris, Autrement, 2011, 211 pages.

JACKSON Brian, *Strengthening Trust Between Police and the Public in an Era of Increasing Transparency*, Rand Corporation, Testimony presented before the House Republican Policy Committee Law Enforcement Task Force, 6 octobre 2015, 10 pages.

JACKSON Brian, *Respect and Legitimacy—A Two-Way Street Strengthening Trust Between Police and the Public in an Era of Increasing Transparency*, Rand Corporation, 2015, 27 pages.

MODERAN Ornella, *Leadership politique et dynamique endogène des processus de réforme du secteur de la sécurité*, Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, 2015, 66 pages.

NARR Tony - TOLIVER Jessica - MURPHY Jerry - Mac FARLAND Malcolm - EDERHEIMER Joshua, *Police Management of Mass Demonstrations: Identifying Issues and Successful Approaches*, Police Executive Research Forum, Washington, 2006, 93 pages.

PINGEOT Lou, *Dangerous Partnership - Private Military & Security Companies and the UN*, New York, Global Policy Forum, 2012, 49 pages.

SAMIR Khalil Samir s.j. *Violence et non-violence dans le Coran et l'Islam*, Cahiers de l'Orient Chrétien, Beyrouth, 2007, 62 pages.

SILBERGILT Richard – CHOW Brian - HOLLYWOOD John- WOODS Dulani – ZAYDMAN Mikhail – JACKSON Brian, *Visions of Law Enforcement Technology in the Period 2024-2034*, Rand Corporation, Report of the Law Enforcement Futuring Workshop, Santa Monica, 2015, 84 pages.

SOUCHAY Grégoire - LAIME Marc, *Sivens, le barrage de trop*, Paris, Seuil, 2015, 140 pages.

WHITE Michael, *Police Officer Body-Worn Cameras: Assessing the Evidence*, Washington DC, US Department of Justice, 2014, 54 pages.

III Articles

ABD EL WAHAB Ayman, *The January 25th Uprisings: Through or in Spite of Civil Society?*, IDS Bulletin, vol. 43, n°1, 2012, pages 71 à 77.

AGHROUT Ahmed - ZOUBIR Yahia, *Algérie: des réformes politiques pour éluder le « printemps arabe »*, Alternatives Sud, vol. 2, n° 19, 2012, pages 137 à 152.

AYARI Michaël, *Non les révolutions tunisienne et égyptienne ne sont pas des révolutions 2.0*, Mouvements, vol. 2, n° 66, 2011, pages 56 à 61.

BADIE Bertrand, *Printemps arabe: un commencement*, Etudes, vol. 415, n° 7-8, 2011, pages 7 à 18.

BAILES Alyson - HOLQVIST Caroline, *Les affaires et la sécurité : quel rôle pour le secteur privé ?*, Politique étrangère 1/2006, pages 119 à 128.

BALMOND Louis, *Observations sur le Document de Montreux relatif aux obligations juridiques internationales pertinentes et aux bonnes pratiques pour les États concernant les activités des sociétés militaires privées*, in Revue générale de droit international public, tome 113, n° 1, mars 2009, pages 113 à 124.

BELLAMY Alex - PAGES WILLIAM, *Who is Keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations*, International Security, vol. 29, n° 4, 2005, pages 157 à 195.

BERLIERE Jean-Marc, *Du maintien de l'ordre républicain au maintien républicain de l'ordre ? Réflexions sur la violence*. Genèses, vol. 12, 1993, pages 6 à 29.

BIGO Didier, *Les entreprises de coercition para privées : de nouveaux mercenaires ?*, Cultures & conflits, n° 52, Paris, 2003, pages 5 à 10.

BODIN Dominique - ROBENE Luc - HEAS Stéphane, *Le hooliganisme entre genèse et modernité*, Vingtième Siècle, Revue d'histoire 1/2005, pages 61 à 83.

BRAUER Jurgen, *An Economic Perspective on Mercenaries, Military Companies and the Privatisation of Force*, Cambridge Review of International Affairs, automne 1999, vol. XIII, n°1, pages 130 à 146.

CUNNINGHAM David, *State versus Social Movement. FBI Counterintelligence Against the New Left*, in Jack A. Goldstone (ed.), *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pages 45 à 77.

DOBRY Michel, *Les causalités de l'improbable et du probable : notes à propos des manifestations de 1989 en Europe Centrale et Orientale*, Cultures & Conflits, 17, 1995, pages 111 à 136

EARL Jennifer, *Repression and the Social Control of Protest*, Mobilization, 11 (2), 2009, pages 129 à 143.

EDMONDS Martin, *Defence Privatisation: From State Enterprise to Commercialism*, in Cambridge Review of International Affairs, Autumn-Winter 1999, and vol. XIII n° 1, pages 144 à 129.

EMPERADOR-BADIMON Montserrat, *Les manifestations des diplômés chômeurs au Maroc : la rue comme espace de négociation du tolérable*, Genèses, n° 77, décembre 2009, pages 30 à 50.

FREDLAND Eric, *Outsourcing Military Force: A transaction Cost Perspective on the Role of Private Military Companies*, in Defence and Peace Economics, vol. 15, n°3, June 2004, pages 205 à 219.

FREDLAND Eric - KENDRY Adrian, *The Privatisation of Military Force: Economic Virtues, Vices and Government Responsibility*, in Cambridge Review of International Affairs, Autumn-Winter 1999, vol.13, n°1, pages 147 à 164

GONZALEZ-QUIJANO Yves, *La révolution de l'information arabe aura-t-elle lieu ?* Politique étrangère N°1 - 2002 - 67e année, pages 135-148.

MAHA Abdrahman, *The Transnational and the Local: Egyptian Activists and Transnational Protest Networks*, British Journal of Middle Eastern Studies, vol. 38, n° 3, 2011, pages 407 à 424.

MARIOT Nicolas, *Les formes élémentaires de l'effervescence collective, ou l'état d'esprit prêté aux foules*, Revue française de science politique, n° 51, octobre 2001, pages 707 à 738.

NOCETTI Julien, *Internet, une gouvernance inachevée*, Introduction, Politique Etrangère 4-2014, pages 10 à 13.

SAMIR Khalil Samir s.j. *Violence et non-violence dans le Coran et l'Islam*, Cahiers de l'Orient Chrétien, Beyrouth, 2007, 62 pages.

SCHWEITZER Laëtitia. *Surveillance électronique*. Communications, vol. 88, 2011. Cultures du numérique, Numéro dirigé par Antonio A. Casilli, pages 169 à 176.

SMITH Jackie, *Globalizations Forum on Middle East Protests: Commentary*, Globalizations, vol. 8, n° 5, 2011, pages 655 à 659.

SOGUK Nevzat, Uprisings in "Arab Streets, Revolutions in "Arab Minds"! À Provocation", *Globalizations*, vol. 8, n° 5, 2011, pages 595 à 599.

IV Documents de base

Assemblée Nationale, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens*, (dit rapport Popelin), Paris, 21 mai 2015, 475 pages.

American Civil Liberties Union of Washington, *Out of Control ; Seattle's Flawed Response to Protests Against the World Trade Organization. A Special Report*. June 2000, 77 pages.

Comité international de la Croix-Rouge, *The Use Of Force in Armed Conflicts - Interplay Between the Conduct of Hostilities and Law Enforcement Paradigms*, novembre 2013, 106 pages.

Comité international de la Croix-Rouge, *Guide pour la conduite et le comportement des forces de police - Droit international des droits de l'homme et principes humanitaires dans les opérations de maintien de l'ordre*, Genève, 2012, 20 pages

Comité international de la Croix-Rouge, *Violence et usage de la force*, Genève, 2013, 71 pages.

Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), *Hypocrisie au sommet de l'état : les violences sexuelles commises par les forces de l'ordre en Égypte*, juin 2015, 36 pages.

France, Assemblée Nationale, MENARD Christian, VIOLLET Jean-Claude, *Rapport d'information sur les sociétés militaires privées*, Commission de la défense nationale et des forces armées, 14 février 2012, 69 pages.

International Commission of Jurists, *Mass Convictions Following an Unfair Trial: The UAE 94 Case*, Genève, 2013, 40 pages.

France. Assemblée Nationale, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens*, (rapport Popelin), Paris, 21 mai 2015, 475 pages.

France. Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, *Partie publique du plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes, VIGIPIRATE n° 650/SGDSN/PSN/PSE*, Paris, 17 janvier 2014, 84 pages.

Institute for Intergovernmental Research. *After-Action Assessment of the Police Response to*

the August 2014 Demonstrations in Ferguson, Missouri. COPS Office Critical Response Initiative. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, 2015, 188 pages.

International Commission of Jurists, *Mass Convictions Following an Unfair Trial: The UAE 94 Case*, Genève, 2013, 40 pages.

Lituanie. BĒRZIŅŠ Jānis, *Russia's New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy*, National Defence Academy of Latvia Center for Security and Strategic Research, Policy Paper, n° 2, avril 2014, 13 pages.

Manchester Police Service, *Strategic Review of MPS response to disorder: Early learning and initial findings*, Décembre 2011, 7 pages.

ONU. Indicateurs de l'état de droit des Nations Unies - *Guide d'application et outils de gestion de projet*, New York, juin 2012, 140 pages.

ONU. Conseil des droits de l'homme. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, M. Maina Kiai (Kenya), A/HRC/20/27, 31 mai 2012, 23 pages.

United Arab Emirates, Ministerial Decision n° 557 of 2008 For the Executive Order of the Federal Law No.37 of 2006 Concerning *Private Security Companies*, 48 pages

UK. House of Commons. Home Affairs Committee : *Policing Large Scale Disorder: Lessons from the disturbances of August 2011*. Sixteenth Report of Session 2010–12. Volume I : Report, together with formal minutes, 15 décembre 2011, 45 pages.

UK. Digital Investigation and Intelligence - *Policing capabilities for a digital age*, avril 2015, 23 pages.

UK Home Office, *Surveillance Camera Code of Practice pursuant to the Protection of Freedoms Act 2012*, juin 2013, 23 pages.

UK. Home Office, *Guidance for the Police Use of Body-Worn Video Devices*, Police And Crime Standards Directorate, juillet 2007, 113 pages.

USA. American Civil Liberties Union of Washington, *Out of Control ; Seattle's Flawed Response to Protests Against the World Trade Organization. A Special Report*. June 2000, 77 pages.

USA. Army Techniques Publication No. 3-39.33 Headquarters, Department of the army, Washington April 2014, *Civil Disturbances*, 132 pages.

USA. Police Executive Research Forum, *Implementing a Body-Worn Camera Program : Recommendations and Lessons Learned*, Washington DC, 2014, 76 pages.

USA. *Before Disaster Strikes Imperatives for Enhancing Defense Support of Civil Authorities*, Report of the Advisory Panel on Department of Defense Capabilities for Support of Civil

Authorities After Certain Incidents to the Secretary of Defense and the Chairmen and Ranking Minority Members, Committees on Armed Services, U.S. Senate and U.S. House of Representatives, 15 septembre 2010, 153 pages.

Table des matières

Liste des sigles.....	4
Introduction	1
1/ Le cadre politique du maintien de l'ordre.....	7
a) Les changements constitutionnels favorables au pouvoir en place.	9
b) Les résultats électoraux indiquant une absence d'opposition	11
2/ Le cadre normatif du maintien de l'ordre	14
a) L'applicabilité limitée du droit international au maintien de l'ordre.....	16
b) Les règles internationales non contraignantes applicables au maintien de l'ordre.....	20
3/ Le cadre opérationnel du maintien de l'ordre	22
a) Le contrôle des forces du maintien de l'ordre par les autorités civiles.....	23
b) L'emploi de moyens proportionnés par les forces du maintien de l'ordre.....	26
Première partie : Les opérations de maintien de l'ordre, réponses aux débordements des contestations	30
Chapitre premier : Les opérations de maintien de l'ordre dans le cadre national	32
Section 1 : Le traitement sécuritaire des contestations dans les États de droit.....	33
§ 1 Le droit à la contestation.....	33
A/ L'encadrement par le droit de la liberté d'opinion	34
a) L'expression des opinions légitimes	35
b) L'interdiction des opinions illégitimes	40
B/ L'encadrement du droit de manifester	45
a) La déclaration préalable des manifestations	45
b) Les mesures d'interdiction.....	50
§ 2 Le devoir de respecter l'ordre public.....	56
A/ Le respect de l'ordre public dans le cas des revendications légitimes : les responsabilités de la police	56
a) Le débordement des revendications sociales	57
b) Le débordement des revendications environnementales.....	62
B/ La volonté de ne pas respecter l'ordre public : la recherche de l'affrontement avec la police.....	65
a) Les hooligans	66
b) Les casseurs	70

Section 2 L'adaptation du maintien de l'ordre à l'intensité des troubles	76
§1 Les considérations matérielles du maintien de l'ordre	77
A/ La question des coûts du maintien de l'ordre	78
a) Le coût du maintien de l'ordre	78
b) Le coût des émeutes	83
B/ La question des effectifs du maintien de l'ordre.....	86
a) Les données partielles des effectifs du maintien de l'ordre.....	87
b) La question du ratio des forces de l'ordre par rapport au nombre de manifestants	88
§ 2 L'adaptation des moyens aux troubles de faible intensité	91
A/ le maintien de l'ordre face aux revendications des minoritaires	92
a) La critique de la passivité des forces de l'ordre	93
b) Le risque de discrimination dans les causes d'intervention des forces de police.....	94
B/ Le maintien de l'ordre face aux personnes étrangères.....	94
a) La protection des frontières contre les intrusions d'étrangers	95
b) Les problèmes spécifiques des migrants pour les forces de l'ordre	96
Chapitre deuxième l'internationalisation du maintien de l'ordre.....	99
Section 1 Les principes internationalement reconnus en matière de maintien de l'ordre	101
§ 1 La nécessité dans le maintien de l'ordre	102
A/ La nécessité de l'intervention des forces de l'ordre	103
a) La nécessité du retour de l'ordre.....	104
b) Le problème de la mise en cause de l'État par les contestataires.....	105
B/ La nécessité de limiter les mesures coercitives.....	109
a) L'utilisation progressive de la force.....	110
b) Le risque de contentieux de la nécessité dans le maintien de l'ordre	111
§2 La proportionnalité du maintien de l'ordre	114
A/ Le caractère exceptionnel du recours à la force	115
a) La réponse graduée à la violence de la foule.....	115
b) Le contrôle des manifestations non violentes	121
B/ La proportionnalité des moyens employés	125
a) L'interdiction de principe d'utiliser les armes létales	126
b) L'utilisation des moyens de force intermédiaire	130
Section 2 L'internationalisation des opérations de maintien de l'ordre	136
§ 1 les interventions d'éléments extérieurs dans les tensions et troubles intérieurs .	137

A/ la répression des troubles provoqués par des manifestants venus de l'étranger	137
a) Le problème du droit de contestation des étrangers	138
b) Les troubles à l'ordre public pour des causes importées de l'étranger	142
B/ L'appel à assistance de forces de police étrangères	145
a) L'intervention directe des forces du Conseil de Coopération du Golfe à Bahreïn	145
b) L'intervention de forces de l'ordre sur un territoire étranger pour sauver des ressortissants nationaux	151
§ 2 La transformation du maintien de l'ordre en opérations militaire	154
A/ L'implication des forces armées dans le maintien de l'ordre	154
a) L'intervention des militaires pour le maintien de l'ordre intérieur	156
b) L'intervention des militaires pour le maintien de l'ordre à l'extérieur	160
B/ La dénaturation du maintien de l'ordre	166
a) La mise en cause de l'intégrité territoriale de l'État : le cas de l'Ukraine	166
b) La mise en cause de l'existence de l'État	170
Deuxième partie : La contestation des débordements des opérations de maintien de l'ordre	175
Chapitre premier : La contestation de l'opportunité des interventions des forces l'ordre..	177
Section 1 Les objectifs irrecevables du maintien de l'ordre	178
§ 1 La contestation des conceptions privatives de l'ordre public	179
A/ La participation des forces de l'ordre régulières à la protection du pouvoir en place	180
a) La protection des intérêts politiques du régime	180
b) La protection des intérêts économiques privés	184
B/ La participation de groupes armés paragouvernementaux au maintien de l'ordre	188
a) La participation de sociétés privées de protection au maintien de l'ordre ..	188
b) La participation de milices populaires au maintien de l'ordre	194
§ 2 L'absence de contrôle sur les forces de maintien de l'ordre	198
A/ L'ingérence des forces de maintien de l'ordre dans la vie politique de l'État	198
a) L'absence de contrôle des forces de sécurité par les autorités civiles	200
b) Le contrôle de l'État par les forces de sécurité	203
B/ Les violences injustifiables commises par les membres des forces de l'ordre ..	205
a) La brutalité dans le maintien de l'ordre	206
b) Les exactions des forces de l'ordre contre les femmes	209
Section 2 L'institutionnalisation des pouvoirs exceptionnels des forces de l'ordre : l'état d'exception	214

§ 1 Les mesures d'exception en démocratie : l'état d'urgence antiterroriste en France depuis 2015	216
A/ La mise en œuvre de l'état d'urgence post-attentat en France	217
a) Les mesures dérogatoires du droit commun : l'état d'urgence en droit français	218
b) La contestation de l'utilisation de l'état d'urgence	221
B/ La permanence de l'état d'urgence post-attentat en France	223
a) La prolongation de l'état d'urgence	223
b) L'état d'urgence permanent	226
§ 2 L'état d'exception, facteur d'aggravation des tensions politiques	229
À/ La contestation de l'état d'urgence permanent au Proche-Orient	229
a) L'état d'urgence permanent, cause des mouvements de contestations dans les pays arabes	230
b) L'état d'urgence discriminatoire permanent : le cas d'Israël	234
B/ La réforme nécessaire de l'état d'urgence	236
a) La réforme souhaitable de l'application de l'état d'urgence	237
b) Le contrôle international de l'état d'urgence	240
Chapitre deuxième : La contestation des modalités du maintien de l'ordre par les forces de l'ordre	242
Section 1 Le problème de la légitimité des nouvelles techniques du maintien de l'ordre	243
§ 1 Le développement des technologies du maintien de l'ordre préventif	245
A/ La surveillance des espaces publics	246
a) Les moyens fixes de surveillance des espaces publics caméra	246
b) Les moyens mobiles de surveillance des opérations caméra body	250
B/ Le renseignement	254
a) Le renseignement en vue de la préparation du dispositif de maintien de l'ordre	255
b) Le renseignement pendant les troubles à l'ordre public	259
§ 2 L'utilisation des moyens de communication dans le maintien de l'ordre	262
A/ La médiatisation des opérations de maintien de l'ordre	262
a) L'utilisation des médias par les forces de l'ordre pour le contact avec le public	263
b) L'impact des médias sur le maintien de l'ordre	266
B/ Le contrôle des moyens modernes de communication	269
a) La veille sur internet	271
b) La coupure d'internet	274
Section 2 La nécessité de modérer l'intervention des forces de l'ordre	280

§ 1 La correction des causes structurelles des débordements du maintien de l'ordre	281
A/ Le problème de la partialité des forces de maintien de l'ordre	282
a) Le problème de la composition des forces de police	282
b) L'attitude des forces de police contre les minorités.....	287
B/ La réforme nécessaire des systèmes de sécurité	291
a) La réforme de la gouvernance du maintien de l'ordre	292
b) La responsabilité effective des forces de l'ordre en cas de débordements.	297
§ 2 Les limitations aux transferts de technologie du maintien de l'ordre	299
A/ L'impact du débordement des opérations de maintien de l'ordre sur les pays fournisseurs de technologie	300
a) L'impact sensible des moyens excessifs sur la politique intérieure des pays fournisseurs	300
b) Les nécessités de l'assistance technique aux forces de sécurité étrangères	304
B/ Les limitations des exportations des moyens du maintien de l'ordre	306
a) Les spécificités juridiques du commerce concernant la sécurité nationale .	307
b) Les embargos sur les moyens du maintien de l'ordre	310
Conclusion	315
Annexes	317
Annexe I.....	317
Annexe II.....	321
Annexe III.....	326
Bibliographie.....	335
I Ouvrages.....	335
II Articles.....	337
III Documents de base	339
Table des matières.....	341