

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT

le 2 avril 2021

de la

COMMISSION INDEPENDANTE

SUR LES RELATIONS ENTRE LA PRESSE ET LES FORCES DE L'ORDRE

La commission indépendante est composée de : M. Jean-Marie Delarue, président ; M. Philippe Bachelier, M. Jean-Luc Bardet, M. Pierre-Henry Brandet, Mme Agnès Briançon, M. Lionel Feuerstein, Mme Anne Kostomaroff, M. Frédéric Lauze, M. François-Xavier Lefranc, Mme Clotilde Lepetit, M. Richard Lizurey, Mme Marie-France Monéger, M. Bernard Schmeltz, M. Patrick Wachsmann et Mme Michaëla Wiegel, membres ; M. Joachim Bendavid, rapporteur ; M. Fabrice Casadebaig et M. Yann Giraud, secrétaires.

LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE

Le Premier Ministre

Paris, le 22 décembre 2020

Monsieur le Président,

Depuis longtemps, comme l'actualité récente l'a encore montré, il existe des difficultés à concilier le travail des journalistes et celui des forces de l'ordre, dans un contexte de manifestations, soumises à de fortes tensions. Le moment est venu, sous l'égide d'une commission indépendante, de reprendre et d'approfondir les discussions entamées sur ce sujet par le ministère de l'Intérieur avec les représentants de la presse.

Il est essentiel de placer ces discussions sous le signe de l'apaisement, en favorisant leur dialogue. Il s'agit de permettre une meilleure écoute mutuelle au profit d'une relation de travail plus sereine.

Dans ce contexte, le Gouvernement vous confie la mission d'élaborer des propositions pour garantir des modalités de travail permettant à chacun d'assurer sa mission : le rôle nécessaire d'information des journalistes dans les manifestations comme ailleurs, doit être pris en compte et, par conséquent les conditions d'intervention de la presse simultanément à celles des forces de l'ordre doivent être établies ; parallèlement les moyens de protéger les personnes et les biens lorsque l'ordre public est menacé doit être garanti

Face à des manifestations plus violentes, moins encadrées que par le passé, il ne fait pas de doute que la mission de chacun est aujourd'hui plus difficile à mener. Un dialogue doit donc s'instaurer pour évoquer les objectifs de chacun, les obligations propres au devoir d'informer et aux nécessités du respect de l'ordre public, la prise en considération des missions respectives.

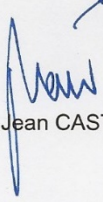
Vous pourrez formuler des propositions de toute nature et notamment juridique ou opérationnelle, relevant de tous les champs qui vous apparaîtraient pertinent, s'agissant notamment des conditions de travail et d'intervention de la presse et des forces de l'ordre. Ces propositions permettront d'ajuster le schéma national du maintien de l'ordre.

Pour la conduite de vos travaux, je souhaite que vous puissiez réunir autour de vous des personnalités qualifiées dont l'expertise soit incontestable et représentant de manière équilibrée les différentes parties prenantes (magistrats, avocats, forces de l'ordre, directeurs de rédaction et journalistes). Dans ce cadre, vous pourrez bien évidemment consulter ou entendre toute personne dont le témoignage présenterait un intérêt pour éclairer vos travaux.

Je souhaite que vous puissiez me rendre vos conclusions pour le 16 mars 2021.

En vous remerciant par avance, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma parfaite considération.

Bien à u


Jean CASTEX

Monsieur Jean-Marie DELARUE
10 Quai de la Marne
Bâtiment 6
75019 PARIS

SOMMAIRE

LETRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE	3
SYNTHESE	5
INTRODUCTION	10
 PARTIE I – LA DEGRADATION DES RELATIONS ENTRE LA PRESSE ET LES FORCES DE L’ORDRE	 13
 CHAPITRE 1 – LE SYSTEME TRADITIONNEL DES ECHANGES	14
CHAPITRE 2 – LE TEMPS DE L’ALTERATION : FACTEURS D’EVOLUTION DE LA RELATION.....	19
CHAPITRE 3 – LES CONSTATS DE LA COMMISSION : UNE RELATION DEGRADEE.....	31
 PARTIE II – DES PRINCIPES SUR LESQUELS FONDER LES RELATIONS ENTRE LA PRESSE ET LES FORCES DE L’ORDRE.....	 40
 CHAPITRE 1 – LE DROIT A LA VIE ET SA PORTEE SUR L’INTEGRITE PHYSIQUE DES PERSONNES.....	41
CHAPITRE 2 – DEFENDRE L’ORDRE PUBLIC	44
CHAPITRE 3 – LES DIMENSIONS DE LA LIBERTE D’EXPRESSION	46
 PARTIE III – LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION : DES SOLUTIONS CONCRETES AUX DIFFICULTES.....	 52
 SOUS-PARTIE I – LES OBJECTIFS A ATTEINDRE	53
 <i>Chapitre 1 – Garantir l’intégrité physique des journalistes.....</i>	<i>53</i>
<i>Chapitre 2 – Garantir la liberté d’informer sans entraves</i>	<i>60</i>
<i>Chapitre 3 – Créer et garantir l’expression des forces de l’ordre</i>	<i>78</i>
 SOUS-PARTIE II – LES CONDITIONS D’UNE RELATION DE QUALITE	90
 <i>Chapitre 1 – L’identification des journalistes.....</i>	<i>90</i>
<i>Chapitre 2 – Donner des suites aux errements</i>	<i>97</i>
<i>Chapitre 3 – Formation et dialogue : mieux connaître les missions de chacun.....</i>	<i>102</i>
 LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	105
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	109

SYNTHESE

I. Les relations entre presse et forces de l'ordre se sont dégradées

Deux thèses opposées mais répandues considèrent les relations entre la presse et les forces de l'ordre tantôt comme une collusion, tantôt comme un antagonisme. La vérité est que ces relations ne sont pas uniformes : les forces de l'ordre sont pour la presse à la fois une source d'informations et l'objet de ses informations ; elles ont aussi, parfois, besoin de la presse pour diffuser des informations.

Des relations équilibrées entre ces deux ensembles ont existé, reposant sur une connaissance et une confiance mutuelles qu'illustrait la « tournée » quotidienne des localiers dans les commissariats et brigades. Ces relations se sont toutefois dégradées depuis au moins cinq ans, de deux façons parallèles.

On constate, d'abord, un mouvement de « fermeture » progressive des forces de l'ordre à l'égard de la presse, qui s'explique en partie par une acception plus restrictive de ce qu'impose le secret de l'enquête et de l'instruction mais, surtout, par la professionnalisation et la rationalisation de la « communication ». Alors que ces dernières constituent, du point de vue des forces de l'ordre, un effort et un progrès considérables, elles représentent aux yeux de la presse – pour laquelle une parole seulement « mono-source », descendante et aseptisée n'est pas une parole utile –, une perte de qualité des échanges.

Ensuite, et c'est le champ le plus manifeste de la dégradation des relations, la visibilité accrue des opérations de maintien de l'ordre – que tout citoyen peut désormais filmer ou photographier – a suscité en retour la méfiance des forces de l'ordre, qui la vivent comme une agression, voire leur hostilité, de manière indifférenciée envers ceux qu'elles nomment les « vrais » et les « faux » journalistes. Cette méfiance est renforcée par la large place que l'actualité des médias dits « traditionnels » a faite depuis au moins dix-huit mois à la question des « violences policières ». Il en résulte une tentation des forces de l'ordre de les placer dans un « camp » opposé, contre lequel il s'agirait de gagner une « guerre » de l'image ou de l'information.

II. Trois objectifs à atteindre

1. Garantir l'intégrité physique des journalistes

1/ Les journalistes qui couvrent aujourd'hui des manifestations d'une certaine importance craignent pour leur intégrité physique, et prennent des mesures en conséquence : suppression des signes distinctifs extérieurs, port d'équipements de protection, soutien de gardes du corps, etc. Cette inquiétude se justifie par les agressions physiques et verbales qu'ils ont eues à subir, de façon croissante, depuis les manifestations contre la loi dite « travail » de 2016, et qui ont atteint leur paroxysme lors du mouvement des « gilets jaunes ». Ces agressions sont le fait, non seulement de manifestants, mais également de membres des forces de l'ordre elles-mêmes, qui ont pu viser, « à froid » et en dehors de toute menace ou comportement agressif, des journalistes – en particulier vidéastes ou photographes – pourtant isolés et clairement identifiés. Cela, dans ce qui s'apparente à

une volonté d'intimidation, de revanche, voire punitive. Il en résulte que certains journalistes se posent désormais la question du rapport entre les bénéfices et les risques de la couverture de tels événements.

2/ La commission estime qu'il est nécessaire, d'une part, de reconnaître la réalité de ces agressions et, d'autre part, d'y mettre fin. Au-delà, il revient aux forces de l'ordre, comme elles le font naturellement la plupart du temps, d'assurer la sécurité des journalistes face aux attaques de manifestants, y compris dans les lieux et moments de tension, qui ne sauraient être soustraits au regard de la presse. Cela, à la fois en leur permettant de se placer facilement, s'ils le souhaitent, derrière leurs « cordons » et en leur garantissant la possibilité de porter des équipements de protection, qui leur sont aujourd'hui régulièrement confisqués.

2. Garantir la liberté d'informer sans entraves

1/ Le travail de la presse fait l'objet d'entraves croissantes et désinhibées de la part des forces de l'ordre : refus de laisser entrer ou sortir d'un dispositif ou de laisser prendre une image, verbalisations ou interpellations injustifiées, endommagement volontaire de matériel, etc. Si ces entraves ont ceci de commun qu'elles sont à la fois arbitraires et imprévisibles, elles ne sauraient, tant les faits dénoncés sont nombreux et convergents, être ramenées à des manquements isolés : elles sont surtout la conséquence de la généralisation d'un climat de défiance des forces de l'ordre envers la presse.

2/ La commission rappelle que les forces de l'ordre ne peuvent en principe s'opposer à la captation d'images ou de sons des opérations qu'elles mènent dans les lieux publics, que celle-ci soit le fait de journalistes ou non. La possibilité d'être photographiées ou filmées à tout instant constitue certes pour elles une contrainte, mais celle-ci doit être intégrée comme un paramètre nouveau et durable, auquel il convient de s'adapter à la fois dans les manœuvres et dans l'état d'esprit, dans une perspective d'exemplarité.

Afin de limiter l'appréhension des policiers et gendarmes quant à la prise d'images d'observateurs extérieurs et d'assurer leur sécurité juridique en cas de mise en cause, la commission recommande de développer l'enregistrement interne de leurs opérations. S'il convient plus généralement d'assurer, dans le cadre législatif et réglementaire existant, une protection effective de chacun des membres des forces de l'ordre, la commission suggère de privilégier une approche globale des risques liés à la mise en danger de la vie d'autrui par la diffusion de données personnelles, qui concernent l'ensemble des citoyens ; en tout état de cause, les réponses apportées ne sauraient concerner que la diffusion, et en aucun cas l'enregistrement, de l'image des forces de l'ordre. Il doit au demeurant être clair que ces risques sont sans lien avec la presse, soumise à des principes déontologiques et de responsabilité forts.

3/ Enfin, si la liberté d'observer et d'enregistrer les opérations de police concerne tout citoyen, la commission estime que l'exercice par les journalistes de leur profession justifie de leur accorder un accès facilité et privilégié à certains lieux et rassemblements : entrer et sortir aisément, sauf circonstances exceptionnelles, des dispositifs et périmètres de sécurité ; couvrir librement des manifestations qui ont été interdites ou n'ont pas été déclarées, l'intérêt informatif d'un rassemblement n'étant pas fonction de sa licéité ; couvrir sans menace d'interpellation la dispersion d'attroupements, dès lors que les journalistes se désolidarisent physiquement des personnes appelées à se disperser, contrairement à ce que suggère le « schéma national du maintien de l'ordre » en vertu d'une interprétation discutable du code pénal.

3. Créer et garantir l'expression des forces de l'ordre

1/ L'attrition de la parole des forces de l'ordre a des effets néfastes : elle est perçue comme un manque de transparence, voire une opacité volontaire ; elle suscite la frustration à la fois des forces de l'ordre et de la presse ; enfin, la parole que ne prennent pas les services de police est prise, d'une façon que la commission estime excessive et préjudiciable, par les organisations syndicales de policiers et les « experts » extérieurs.

2/ La commission recommande ainsi d'ouvrir et garantir aux forces de l'ordre la possibilité d'une parole propre, sous l'autorité du préfet et du parquet, afin de répondre au besoin de la presse et de la population d'informations techniques et factuelles en matière de sécurité. Il convient de ne pas réserver cette parole aux services de communication, mais de la donner aux personnels concernés, à la fois au niveau central et, surtout, local ; ce qui, outre des moyens, suppose de reconnaître, sans la démentir en pratique, l'existence d'un « droit à l'erreur » en matière de communication. Assurer la crédibilité de cette parole implique, enfin, de prévenir la diffusion d'éléments biaisés ou erronés destinés à se « couvrir » : en cas d'informations insuffisantes et afin d'éviter la circulation de rumeurs ou la pression du temps médiatique, fixer un rendez-vous ultérieur, en veillant à l'annoncer le plus en amont possible, paraît le plus approprié. L'Etat ne saurait être un acteur « comme un autre », défendant ses intérêts particuliers.

3/ Un dialogue doit notamment être assuré avec la presse, de façon continue, à la fois avant, pendant et après les événements d'ordre public qui le justifient. Un canal de télécommunication *ad hoc* pourrait être mis en place, géré par des « officiers presse » eux-mêmes présents sur le « terrain », formés et dédiés à cette tâche, en mesure de fournir des informations opérationnelles et de régler les difficultés rencontrées. Il convient toutefois de veiller à ce que ce canal d'échanges ne soit ni à sens unique, ni un simple canal de « com », et qu'il soit ouvert à tout journaliste qui en ferait la demande.

4/ Enfin, cette logique de transparence accrue implique de répondre plus systématiquement de façon favorable aux demandes de journalistes, notamment de la presse écrite, d'être « embarqués » dans des services de police ou de gendarmerie, y compris lorsque l'objet du reportage en cause ne correspond pas aux priorités politiques du moment. Cela, tout en renonçant à l'inscription de clauses portant atteinte à la liberté éditoriale dans les conventions ou autorisations de tournage ou de prise de vue et à tout accord préalable à la diffusion des reportages.

III. Les conditions d'une relation de qualité

1. L'identification des journalistes

1/ La diminution de la proportion de journalistes qui disposent de la carte de presse, associée à la complexification du « continuum journalistique » (journalistes professionnels ou non, observateurs, citoyens vigilants, citoyens-vidéastes, provocateurs dont le *smartphone* est un instrument, etc.) et à la possibilité réduite d'identifier des journalistes sur le « terrain » (miniaturisation du matériel, anonymisation volontaire, etc.), aboutissent à ce que les forces de l'ordre rencontrent des difficultés croissantes à distinguer la presse et, selon une expression plusieurs fois entendue, à « trier le bon grain de l'ivraie ».

2/ Le droit d'observer et d'enregistrer l'action des forces de l'ordre n'étant pas réservé aux journalistes, la commission suggère de distinguer deux cas. Celui, principal, où l'activité de la presse s'exerce sans qu'aucune facilité ne doive lui être accordée : il n'est alors ni nécessaire ni souhaitable de distinguer *a priori* entre les « vrais » et les « faux » journalistes, mais seulement entre les participants à un événement et ses observateurs ; la commission estime à cet égard que les journalistes doivent adopter en tout temps une posture de « tiers » aux événements. Elle recommande ne pas rendre obligatoire le port de signes extérieurs d'identification des journalistes, mais de conférer en revanche une présomption d'appartenance à la presse à ceux qui choisiraient d'en porter, qui ne puisse être remise en cause qu'en cas de rupture avec un comportement d'observateur de l'intéressé (invectives, violences, etc.).

Ensuite, dans les cas d'exception où de telles facilités doivent être accordées à la presse, qu'il convient pour cette raison d'identifier, la commission suggère deux options, entre lesquelles il reviendra à la profession de choisir mais qui excluent fermement tout mécanisme d'accréditation ou reposant sur le seul critère de la carte de presse – qui doit bien sûr rester aux yeux des forces de l'ordre un document incontestable mais dont l'ensemble des journalistes ne dispose pas : (i) définir un modèle type d'« attestation employeur », délivrée par ce dernier au journaliste concerné lorsqu'il ne dispose pas de la carte de presse ; ou (ii) mettre en place, sur un modèle en usage aux Pays-Bas, une carte de presse spéciale « événement d'ordre public », délivrée par une autorité interne à la profession et désignée par elle, selon les critères qu'elle aura définis.

2. Donner des suites aux errements

1/ Les facilités accordées à la presse se justifient par ce que, si tout citoyen est libre d'observer l'action des forces de l'ordre, la presse exerce cette activité dans un cadre professionnel, qui suppose le respect de devoirs et la place dans une situation qui n'est pas celle de « tout citoyen ». La commission recommande à cet égard d'intégrer dans les chartes de déontologie et d'éthique journalistiques existantes des éléments relatifs au comportement à adopter lors d'opérations de maintien et de rétablissement de l'ordre. Par ailleurs, la commission rappelle que le Conseil de déontologie journalistique et de médiation peut être saisi par tout citoyen, y compris des policiers et gendarmes, de tout « acte journalistique ».

2/ La qualité des liens entre la presse et les forces de l'ordre dépend en partie du traitement des plaintes et signalements des journalistes. L'impossibilité d'identifier les policiers ou gendarmes en cause étant un obstacle régulièrement rencontré, la commission recommande de veiller au respect de l'obligation de port systématique du RIO et à l'indication claire, lors d'opérations de maintien de l'ordre, de l'unité de rattachement. Par ailleurs, elle suggère de recenser et publier les données relatives aux journalistes dans l'ensemble des dispositifs de signalement et de plainte qui leur sont ouverts, contentieux comme non-contentieux.

3/ Sur ce dernier point, la commission recommande de mieux faire connaître aux journalistes l'existence de la voie de saisine non-contentieuse, gratuite et pleinement indépendante qu'est le Défenseur des droits, dont elle constate qu'elle est aujourd'hui insuffisamment utilisée.

3. Formation et dialogue : mieux connaître les missions de chacun

1/ L'amélioration de la relation entre presse et forces de l'ordre passera par l'amélioration de la connaissance, par chacune, du métier de l'autre. La commission recommande ainsi d'assurer la formation initiale et continue des policiers et gendarmes aux droits et à la prise en compte des journalistes, sans la limiter à des modules de déontologie mais en l'intégrant à leurs entraînements opérationnels. Il convient, réciproquement, d'intégrer les questions de sécurité et d'ordre public à la formation des journalistes, à la fois en école et au sein des entreprises et organes de presse.

2/ Enfin, presse et forces de l'ordre doivent renouer un dialogue, sans lequel il serait vain d'espérer restaurer la confiance mutuelle. Ce dialogue doit être celui, non seulement des hiérarchies, mais également de celles et ceux qui sont amenés à se rencontrer sur le terrain. Aussi la commission recommande-t-elle le développement : (i) de visites et d'échanges réciproques, sur le modèle de ce que pratique la gendarmerie mobile au centre d'entraînement de Saint-Astier ; (ii) au niveau central, de conférences communes régulières ; (iii) au niveau local surtout, de temps de rencontre et de dialogue *ad hoc*, sous la forme de « regards croisés » sur des thématiques et enjeux locaux, les difficultés rencontrées ou les bonnes pratiques à diffuser.

INTRODUCTION

Ces propos de membres du service d'ordre ont été rapportés à la commission par des journalistes :

« Les journalistes, vous nous faites ch..., vous êtes juste là pour attendre la bavure ».

« Attention ! Ça filme ! ».

« Dégage ou je t'en colle une ! Casse-toi ! ».

« Tu ne passes pas, toi ! » indique un policier à un photographe qui montre sa carte de presse lors d'un contrôle de sortie à la fin d'une manifestation « encerclée ».

Qu'est-ce qui ne « passe pas » ? Aujourd'hui, affirment de nombreux représentants de la presse, « nous avons peur ». Peur de faire notre travail, en particulier de couvrir des manifestations de voie publique. L'un d'eux s'étonne, à bon droit, d'avoir à prendre des précautions de protection corporelle qu'il aurait cru réservées à une enquête en zone de guerre. Dans l'ordre des peurs, indique un autre, qui contribue par des formations spécifiques à aider la profession à se protéger, celle des forces de l'ordre vient en premier. Certes, beaucoup ont été agressés par des manifestants, au point que, en particulier auprès des reporters de grandes chaînes de télévision, les rédactions ont placé à partir de 2013 des gardes du corps. Mais il n'en reste pas moins que, désormais, la crainte principale provient de violences et traitements discriminatoires des forces de l'ordre elles-mêmes.

De leur côté, les représentants de celles-ci ont le sentiment, par une observation constante, souvent intrusive, d'être mis au pilori symbolique des médias. Et cela au moment même où, alors que la tâche qui consiste à maintenir l'ordre et plus encore à le rétablir est depuis longtemps difficile, surviennent des scènes de violences largement inédites en France, en particulier depuis les manifestations dirigées en 2016 contre le projet de loi « travail », qui culminent avec la crise des « gilets jaunes » à l'automne 2018, engendrant des scènes vécues par les forces de l'ordre comme insurrectionnelles.

Ainsi, de part et d'autre, se développe un sentiment d'appréhension ou de crainte, et d'agression, souvent (mais pas toujours) daté des années récentes.

Dans ce contexte, la rédaction soumise à l'Assemblée nationale, lors de la première lecture de la proposition de loi relative à la sécurité globale, d'une disposition apparue comme une sérieuse limite à la possibilité de filmer ou photographier l'intervention des forces de l'ordre, a déclenché l'opposition unanime d'une presse, à l'accoutumée divisée, et un mouvement de protestation public, inévitablement accompagné de nouvelles tensions. Il ne peut être indifférent à personne que l'association *Reporters sans frontière*, dans son classement international sur la liberté de la presse, rétrograde la France, qui figure en 2020 au trente-quatrième rang.

Faut-il en effet, au nom de la défense d'un ordre public réellement menacé, interdire de manifestations ceux dont le rôle est de les observer ; ou, dans leur déroulement, procéder à une « captivité » symbolique des journalistes par de fortes limites apportées à leurs déplacements ou à leur capacité de rendre compte ? On doit affirmer d'emblée qu'un tel choix est impossible et qu'il faut au contraire, dans une configuration inédite, rechercher les moyens de préserver des principes indissociables de notre démocratie.

Ces principes ici en cause sont assez simples à caractériser. Ils sont au nombre de trois, également essentiels :

- Le droit à la protection de la vie et de l'intégrité de la personne ;
- La défense de l'ordre public ;
- La liberté d'informer.

Le premier est quasi-inconditionnel ; les deux autres rencontrent des limites. La définition de ces limites ramène à une notion bien établie dans un Etat de droit : trouver un équilibre entre exigences d'égale portée, mais aussi renouveler cet équilibre selon les caractères de chaque moment démocratique.

Une fois ces principes posés, il est plus délicat de délimiter le sujet. Les relations entre personnes ou institutions sont le fruit d'héritages multiples, qui tiennent aux caractéristiques de chacune et à la manière dont leurs chemins se sont croisés dans le passé.

A cet égard, la commission n'a pas souhaité entrer dans des questions plus larges, qui ont certes des effets dans son champ de compétence, mais qui ont d'autres sources et d'autres conséquences. Il en va ainsi de la régulation des réseaux sociaux. Ou de l'état, en France, du droit constitutionnel de manifester, inséparable de celui d'expression des idées et des opinions. Ou encore de l'inégale diffusion de la carte de presse, que bien des journalistes ne possèdent pas, situation qui sépare la France de plusieurs de ses voisins européens. Tout au plus peut-elle souligner que le principe de responsabilité, qui est la contrepartie de la liberté garantie par la loi du 29 juillet 1881 (ainsi qu'en témoigne l'institution par son article 6 d'un directeur de la publication), a été longtemps incontestablement d'application plus aisée aux médias auxquels il s'applique qu'aux canaux d'information récemment apparus. Les normes applicables atténuent aujourd'hui cette disparité.

Elle n'a pas davantage souhaité se prononcer expressément sur la disposition législative relative aux limites du droit de diffuser des images des forces de l'ordre conçue lors des débats relatifs à la proposition de loi relative à la sécurité globale, à l'origine des vives inquiétudes des journalistes et de l'opinion attachée aux libertés. D'une part, en raison de ce que la rédaction n'en est pas définitive à l'heure où s'achève ce rapport ; d'autre part, et surtout, parce que l'ensemble des propositions qu'elle a retenues lui paraît pouvoir trancher autrement le débat. Elle approchera ce sujet par le biais de celui de l'usage de l'image sur la voie publique.

Enfin, elle est consciente que les relations qu'elle a eues à aborder sont aussi le reflet de difficultés qui n'entraient pas davantage dans son champ de compétences mais qui pèsent parfois lourdement sur son sujet : l'inquiétude et la fatigue des forces de l'ordre à l'issue d'années au cours desquelles elles ont été longuement mobilisées et éprouvées, et aussi souvent prises à partie ; les consignes de « racler les fonds de tiroirs », comme il a été dit, qui

ont conduit à mobiliser pour le maintien de l'ordre des personnels qui n'y étaient pas préparés ; des cultures professionnelles qui conduisent à s'écarter dans la pratique des principes les mieux établis, par exemple – on l'a lu ci-dessus –, en matière de tutoiement ; ou encore des déficits en matière d'encadrement, de recrutement et d'affectation. Toute solution durable aux difficultés mises en lumière dans le rapport ne saurait ignorer ces aspects, qui ont fait l'objet dans le long terme rétrospectif de nombreuses réflexions, mais dont la réalité se fait pressante.

En revanche, il convient de poser d'emblée que les relations entre la presse et les forces de l'ordre ne se limitent pas à la couverture des manifestations de voie publique. La presse a besoin des informations détenues par les forces de l'ordre et ces dernières ont besoin de la presse dans l'exercice de leurs missions de toute nature. Entre les thèses de la collusion et de l'antagonisme, en vérité, il existe un intérêt mutuel aux échanges.

Derrière la dégradation de la relation lors des opérations de maintien de l'ordre, y a-t-il une dégradation plus générale des rapports entre médias et forces de l'ordre ? La commission a acquis la conviction que la question appelait une réponse affirmative : les forces de l'ordre, au moins en région, se sont progressivement fermées, en particulier parce que leur parole, prise en étau entre celle du ministère ou de la préfecture et les contraintes – croissantes bien que variables – posées par celle du parquet, manque d'espace. Et aussi parce que l'administration centrale ne l'encourage guère dans la pratique.

La commission a donc fait le choix de traiter de l'ensemble des relations. Elle a conscience que, malgré le nombre de travaux consacrés les uns à la presse (Etats généraux...), les autres aux forces de l'ordre (livres blancs...), ces relations ont été peu examinées et peu pensées dans la période récente.

La commission a eu, pour remplir sa mission, la préoccupation d'entendre le plus possible d'acteurs, y compris sur le « terrain », de façon à comprendre ce que ressentaient les uns et les autres ; elle remercie vivement ceux qui ont accepté ces échanges. Elle s'est efforcée aussi d'avoir un aperçu sur la manière dont ces rapports se nouaient dans les pays voisins. Elle a, enfin, interrogé à travers leurs responsables plusieurs institutions.

Son objectif n'a pas été d'établir de faux accords, de faux-semblants. Il n'échappe à personne que chacun des acteurs de cette relation joue un rôle tout à fait distinct dans la vie démocratique ; on ne saurait d'ailleurs aboutir sans de graves dommages à des relations intimes ou de collusion. Autrement dit, des tensions sont inévitables et même saines. Mais les rapports qu'entretiennent la presse et les forces de l'ordre doivent prendre appui sur des bases solides. Quand deux acteurs aussi essentiels à la vie démocratique de la Nation entrent en conflit, ou ont peur l'un de l'autre, il faut agir.

PARTIE I – LA DEGRADATION DES RELATIONS ENTRE LA PRESSE ET LES FORCES DE L'ORDRE

I. Typologie des échanges entre la presse et les forces de l'ordre

Deux thèses sont souvent développées à propos des relations entre la presse et les forces de l'ordre : la première consiste à soutenir qu'il existe entre elles une collusion ; la seconde, au contraire, que les deux sont antagoniques, voire rivales, et qu'elles seraient en lutte sur le « marché » des informations.

La première thèse se fait souvent jour spontanément dans les mouvements d'opinion, pour lesquels les médias dits « traditionnels » ne sont pas crédibles, en raison de leur trop grande proximité, voire compromission, avec les pouvoirs, notamment celui dont la mission est la sécurité. On sait que, de cette méfiance, les réseaux sociaux tirent une part de leur succès.

Elle se fait jour aussi dans une vision critique du rôle de la presse, provenant de journalistes engagés, soucieux de se démarquer de ceux qu'ils appellent avec une forte nuance péjorative les « journalistes de préfecture », désignant à la fois un horizon – géographique et de réflexion – quelque peu borné et une information inspirée par un tiers officiel. De cette critique, est née chez une part de ces journalistes une volonté d'informer différemment, axée sur des événements choisis, dont les protestations sociales et, de là, les manifestations de voie publique.

En vérité toutefois, les rapports entre la presse et les forces de l'ordre sont loin d'être uniformes. Les uns sont réguliers et continus (sous les réserves qu'on va indiquer) : on doit penser aux localiers « police-justice » et aux « faits-diversiers » de la presse quotidienne régionale et locale ; ou, au niveau central, aux journalistes spécialisés ou accrédités (auprès des tribunaux), qui ont un accès régulier aux forces de l'ordre et à l'autorité judiciaire, à la condition que celles-ci s'y prêtent. Mais pour beaucoup de quotidiens, de périodiques ou de services audiovisuels, le contact avec les forces de l'ordre, centré sur des événements précis et ponctuels, est fugace : c'est le « *one shot relationship* ».

Dans tous les cas, naturellement, il s'agit d'échanges pour des finalités radicalement distinctes. La commission a eu, en outre, le sentiment que l'ensemble de la profession – ce en quoi elle se différencie fortement des réseaux sociaux – restait soucieuse d'appliquer la déontologie professionnelle relative à la vérification des données, au croisement des informations, à la protection des sources, à la neutralité à l'égard des métiers des forces de l'ordre. Comme on l'a indiqué, la presse se distingue aussi de modes nouveaux d'information et de commentaires en ce que, depuis la loi de 1881, sa responsabilité est aisément engageable sur ce qu'elle dit ou écrit.

A les analyser plus méthodiquement, on peut distinguer trois types d'échanges entre presse et forces de l'ordre, sur le « marché » des informations où elles se trouvent.

A. Les forces de l'ordre comme source d'informations des journalistes

Police et gendarmerie sont évidemment une source d'informations privilégiée et incontournable pour la presse. Elles la renseignent à la fois sur des « affaires » judiciaires, le tout-venant des dérèglements de la vie collective – les « fait divers » –, le climat d'un lieu et d'un moment, les désordres de voie publique, etc. Autrement dit, le pendant sombre ou moins sombre de chaque vie quotidienne, là où se retrouvent, en grande partie, le média et son lecteur ou auditeur.

B. Les journalistes comme diffuseurs d'informations des forces de l'ordre

1/ Les forces de l'ordre ne sont pas, dans leur principe, un lieu de communication très actif. Police et gendarmerie, hiérarchisées et étroitement contrôlées, sont soumises à de fortes contraintes bien connues, à commencer par celle, incontournable, du devoir de réserve.

En matière de police administrative, le préfet, ou le ministre s'il est compétent, ordonne ; la police judiciaire est placée sous la direction du procureur de la République et sous le signe, depuis le code d'instruction criminelle de 1808, du secret de l'enquête et de l'instruction, défini aujourd'hui à l'article 11 du code de procédure pénale, qui dispose que « la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète ».

Il est difficile pour les forces de l'ordre, dans ces conditions, de disposer d'une expression autonome.

Ce cadre explique en partie la présence surdimensionnée et surprenante des organisations professionnelles de policiers dans la diffusion de l'information, et aussi celle d'experts de toutes natures. C'est que les médias, télévisuels en particulier, ne peuvent s'accommoder de communiqués de presse, expression la plus courante des services de « com », qui ne sauraient faire image. Il faut des incarnations à l'écran, ce qui va bien à notre époque, soucieuse de personnalisation. Ces présences syndicales, malgré leur inconvénient (informations manquant souvent de précisions, partiales, etc.), sont à la fois subies et acceptées par l'administration, dans un rapport ambigu qui facilite la perpétuation du système.

2/ Pour autant les forces de l'ordre doivent diffuser, de manière plus ou moins ouverte, des informations. La presse est pour elles un instrument nécessaire, lorsqu'il s'agit de :

- Diffuser des messages de prévention ou de dissuasion : les images de contrôle de bords de route, les veilles de grands départs, les précautions à prendre lorsqu'on quitte son domicile pour partir en vacances, les disparitions suspectes (« alerte enlèvement » depuis 2006), etc., sont des domaines dans lesquels les médias relayent une information de sécurité ;
- Trouver un appui dans des investigations : qu'il s'agisse d'un appui indirect, comme la diffusion d'un avis de recherche ou d'un appel à témoins, ou d'une contribution directe de la presse au travail de la police, par la relance d'enquêtes à l'arrêt grâce au travail de journalistes d'investigation ou, plus quotidiennement, par l'enrichissement des sources

d'information de la police grâce au travail de localiers, qui connaissent le terrain et auxquels certaines personnes parlent plus volontiers qu'aux forces de l'ordre ;

- De faire « fuiter » certaines informations, afin de valoriser les activités d'un service ou de favoriser le traitement de certaines enquêtes en prenant l'opinion à témoin.

C. Les forces de l'ordre comme objet d'information

Les forces de l'ordre constituent, enfin, un objet d'information de la presse, selon un rapport ambigu.

D'un côté, en effet, existe une sorte de fascination des médias – et, derrière eux, du public – pour une institution qui incarne la force, l'autorité mais aussi le don de soi et le courage : de multiples reportages, en particulier sur des canaux d'audience populaire, sont diffusés sur les différentes unités de la police et de la gendarmerie, de préférence les plus prestigieuses (RAID, GIGN, etc.), ou leurs missions de lutte contre le crime. Peu de professions sont autant célébrées sur les ondes. Mais ces documents témoignent-ils de la réalité ? Un fonctionnaire de police rencontré exprimait ses doutes sur ce point.

De l'autre, depuis une période relativement récente, la question du comportement des forces de l'ordre, et notamment de l'usage de la force, est l'objet d'un nombre croissant de débats et de reportages. Non que la violence de la police soit un thème nouveau. On sait que, selon la célèbre formule de Max Weber, la police exerce au nom de l'Etat « le monopole de la violence physique légitime ». Mais elle doit être complétée par ce constat du sociologue américain Egon Bittner, selon lequel « il est excessivement rare que des actions de la police impliquant l'usage de la force soient évaluées et jugées par qui que ce soit »¹. Peut-être cette absence d'évaluation s'efface-t-elle aujourd'hui, pour des raisons variées, tenant à l'évolution des manifestations de rue, au changement des stratégies du maintien de l'ordre, aux technologies de l'information et de la communication, enfin à une exigence démocratique renouvelée. Quoi qu'il en soit, le thème d'un usage disproportionné de la force, baptisé « violences policières », qui n'est d'ailleurs pas né seulement des manifestations de voie publique, a pris dans la presse une place nouvelle.

II. Des relations équilibrées entre la presse et les forces de l'ordre ont existé

A. Au plan local

On ne saurait ici retracer les conditions d'apparition de la presse régionale et locale et surtout les stratégies de son développement, qui la conduisent à des situations de monopole dans de nombreuses régions, lequel induit un type de relations avec ses lecteurs qui l'incite à vouloir retracer leur vie quotidienne plus qu'à leur proposer une opinion politique tranchée. On doit

¹ Cité par Didier Fassin, in : *La force de l'ordre*, Paris, édit. du Seuil, 2011, 392 p., p. 193.

retenir en revanche que la plupart ont développé un réseau de localiers très avertis des réalités du terrain, et un maillage plus important encore de « correspondants locaux² » chargés de les alerter sur les événements qui attirent curiosités et commentaires et, par conséquent, doivent être rapportés.

La collecte de tels événements se fait auprès des autorités ou services qui ont pour tâches de les conduire ou d'en assumer les effets. Aussi bien les mairies que les sapeurs-pompiers ou encore les associations les plus actives. Parmi eux, les services de police et de gendarmerie ont, avec les tribunaux, une place privilégiée, dès lors que l'information dont ils disposent, notamment sur ce qu'on appelle les « faits divers », est de celles qui sont les plus prisées des lecteurs.

Jusqu'à une quinzaine d'années environ, l'accès des journalistes, pour la collecte de cette information, aux commissariats et aux brigades, n'a constitué aucune difficulté. Chaque localier accédait librement aux lieux, à intervalles réguliers, le matin ou le soir selon les habitudes prises, tous les jours ou tous les deux jours, pour rencontrer le chef de district ou de la brigade – qui lui remettait éventuellement, avant l'invention de l'ordinateur, une « pelure » du résumé des affaires du jour – afin de ne rien manquer des événements marquants. Cette habitude était prise tant en zone rurale qu'en zone urbaine, en province comme en banlieue parisienne.

La rencontre ne se bornait pas à un bref échange. Elle était l'occasion de discussions variées, le responsable conduisant éventuellement le journaliste auprès de tel ou tel de ses subordonnés, chargé d'une affaire déterminée. Au fil du temps, les protagonistes étant relativement stables, se constituait une réelle familiarité, manifestée par des rituels symboliques (la tasse de café, le jeu de cartes, le tutoiement...).

Les échanges sur le fond séparaient clairement, assure-t-on, le *on* du *off*. Les journalistes affirment qu'ils n'avaient aucune difficulté, en professionnels avisés qu'ils sont, à garder pour eux-mêmes, sans le divulguer, ce qui relevait d'affaires en cours ; ainsi le secret prévu par l'article 11 du code de procédure pénal était-il gardé, en dépit de cette entorse à ses termes. Et dans ce cercle restreint, si un manquement survenait de part ou d'autre, il était puni de représailles concrètes : privation d'informations selon un quantum corollaire de la gravité de « l'infraction » ou interdiction d'accès momentanée aux locaux. L'intérêt des acteurs du système commandait donc le respect de ses règles.

Le journaliste, dans cette relation, n'arrivait pas, si l'on peut dire, « les mains vides ». D'une part, beaucoup de journaux régionaux ou locaux assuraient (et assurent encore aujourd'hui semble-t-il) un service d'abonnements gratuits à ces administrations, qui disposaient donc du journal et de ses nouvelles comme les autres habitants de l'arrondissement ; d'autre part, les plus chevronnés pouvaient apporter des éléments d'information utiles à des enquêtes ou, plus généralement, au contexte social auquel les anciens « Renseignements généraux » s'intéressaient, ou encore, ainsi qu'il a été dit, se faire le relais de messages dont la diffusion était souhaitée par les forces de l'ordre.

² Lesquels ne sont pas journalistes.

B. Au plan national

Il en allait bien entendu différemment au plan national, où les informations nécessaires à la presse et leurs sources sont de nature substantiellement différente. Toutefois on peut trouver des points de convergence avec ce qui précède dans l'établissement d'une facilité de contacts entre personnes peu nombreuses et stables (en dépit des changements réguliers d'affectation qu'imposent à leurs journalistes certains organes ou agences, d'ailleurs minoritaires sur ce point), avec ici aussi un usage clairement établi du *on* et du *off* et avec un savoir relativement développé de l'organisation et du fonctionnement des forces de l'ordre. Il est caractéristique sans doute que l'Association de la presse judiciaire, qui regroupe les journalistes compétents en matière de justice et de police (*lato sensu*), ait été fondée dès 1887 et soit ainsi l'une des plus anciennes associations de cette nature.

Ce rapprochement, comme dans le local, permettait un accès plus rapide aux sources par des rendez-vous réguliers destinés à « faire le tour » des questions, des entretiens téléphoniques si nécessaire, des rencontres fréquentes lors d'événements intéressant les uns et les autres. L'ensemble assorti, comme précédemment, de sanctions possibles en cas d'écart, dont chacun savait qu'elles ne pouvaient durer longtemps, compte-tenu des besoins.

On doit aussi souligner que d'autres formes d'échange étaient possibles, dans la densité des liens qui étaient ceux des corps intermédiaires du siècle passé. On a un peu oublié aujourd'hui l'existence d'un « Comité de liaison presse-police-justice » qui, dans les années 1970 – pendant une période assez brève il est vrai – rassemblait des personnes engagées dans des organisations professionnelles de journalistes, de policiers et de magistrats, afin d'échanger sur des manquements des uns et des autres.

On peut dégager quelques-unes des conditions, pour les autorités, de cette ancienne manière de fonctionner :

- Des journalistes identifiés et connus, ce que leur petit nombre rendait possible ;
- Des journalistes familiers d'une institution et sachant en rendre compte, la question demeurant de savoir avec quelle distance ;
- Des journalistes soucieux de rendre compte (et des forces de l'ordre de transmettre), non d'une communication officielle, fondée notamment sur des nombres et des résultats, mais de la réalité humaine – par exemple des efforts y ayant conduit. A cet égard, la commission a entendu de nombreux témoignages de professionnels, de part et d'autre, navrés de ne pouvoir informer aujourd'hui des conditions dans lesquelles policiers et gendarmes effectuent leur mission.

La commission n'entend pas ici trancher de la validité de ces dispositifs qui, au niveau local comme central, ont fonctionné pendant des décennies. Elle se contente de relever que, de l'aveu de la plupart des journalistes rencontrés, la qualité des relations que ce système suscitait s'est profondément dégradée. La question déterminante étant de savoir par quoi ce dispositif traditionnel a été – ou non – remplacé.

I. Du côté des forces de l’ordre

A. La réduction des relations et le silence imposé

Les échanges entre la presse et les forces de l’ordre se sont restreints depuis une quinzaine d’années, sous l’effet d’au moins quatre contraintes.

(i) Des contraintes légales :

S’il est banal de dire que le secret de l’enquête et de l’instruction a souvent été respecté de manière approximative, la possibilité pour les forces de l’ordre de s’exprimer sur des enquêtes en cours est aujourd’hui limitée, comme on y reviendra :

- Par l’importance croissante de la communication des parquets, auxquels la loi du 15 juin 2000 a donné l’autorisation de s’exprimer, même d’office, pour rendre publics « des éléments objectifs tirés de la procédure ». Ils sont donc placés en situation de monopole, d’autant plus nette qu’ils sont en capacité de donner des consignes strictes aux forces de l’ordre (« je leur ai interdit de parler, sauf si étaient évoquées les suites judiciaires données aux affaires en cause », indique un procureur) ;
- Par la portée qui est donnée à l’article 11 du code de procédure pénale : la Cour de cassation a fait évoluer de manière plus restrictive une jurisprudence ancienne en la matière, comme on le verra ci-après. Cela, alors que le Conseil constitutionnel juge conformes à la Constitution ces dispositions, telles qu’interprétées par la Cour de cassation, l’atteinte ainsi portée à la liberté d’expression et de communication n’étant pas disproportionnée aux objectifs poursuivis de prévention des atteintes à l’ordre public et de protection de la vie privée et de la présomption d’innocence³ ;
- Par le nouveau rôle que le parquet trouve dans les manifestations de voie publique, qui ne relevaient auparavant que de la seule police administrative, dès lors que la loi a créé des incriminations pénalisant des comportements qui peuvent s’y faire jour. Ce faisant, une partie croissante des informations relatives à ces événements, qui pouvait auparavant être librement communiquée, est désormais couverte par le secret.

(ii) Des contraintes politiques :

Il n’est pas besoin de développer ici longuement l’évolution par laquelle la sécurité a été érigée en objet central des politiques publiques. De la disposition de la loi du 21 janvier 1995, selon laquelle : « La sécurité est un droit fondamental et l’une des conditions de l’exercice des libertés individuelles et collectives⁴ », qui figure en tête du code de la sécurité intérieure⁵, on est passé progressivement, dans le discours, à l’affirmation – dont la portée n’est pas identique – que « la sécurité est la première des libertés ». Ce cheminement conduit les

³ V. Cons. Constit., 2 mars 2018, n° 2017-693-QPC, *Association de la presse judiciaire*.

⁴ En ce sens, Cons. Constit. n° 94-345 DC du 29 juillet 1994.

⁵ Article L. 111-1.

autorités politiques à s’emparer très fréquemment de ce thème, qu’ils jugent majeur dans le bilan de leur action et dans l’évolution de leur popularité. Cette préoccupation réduit encore, s’il se pouvait, la liberté de parole des « techniciens » de l’ordre public, surtout lorsqu’il s’agit d’obtenir des résultats, ou qu’il s’agisse de s’en féliciter.

Un tel discours est, encore aujourd’hui, centré sur la politique dite « du chiffre » ; il a un lien direct, relevé par plusieurs interlocuteurs de la commission, avec l’appauvrissement des informations données sur le travail des services de police et de gendarmerie, celles-ci se bornant précisément à des nombres, sans rien dire des conditions dans lesquelles les résultats ainsi mis en avant ont pu être obtenus : par qui ? comment ? pourquoi ? On a pu dire à la commission à ce propos qu’une telle documentation élémentaire, dissimulant le déploiement des efforts nécessaires, conduisait au résultat contraire de celui espéré, laissant penser que les services, voués à l’anonymat, témoignent plutôt de « l’impuissance publique ».

Il résulte de cette évolution que ce qui est relatif à la sécurité, qui pourrait demeurer largement technique, est devenu un instrument choyé des gouvernements : les aménagements matériels, la stratégie de maintien de l’ordre, la protection des personnels, les armes et techniques utilisées, sont devenus des sujets politiques.

(iii) Des contraintes organisationnelles :

Le ministère de l’intérieur est, cela va sans dire, une organisation très centralisée, en particulier les services de gendarmerie et plus encore de police. Mais il est aussi une administration où les mutations sont fréquentes ; le *turn-over* des cadres territoriaux et nationaux y est élevé, pour de multiples raisons. La familiarité d’un certain nombre de personnes du « terrain », à commencer par les journalistes spécialisés ou ceux de la presse locale, est ainsi sensiblement plus difficile à réaliser, à supposer qu’elle soit recherchée.

En contrepartie, comme dans la plupart des grandes institutions publiques et privées, ont été instituées au sommet des instances de « communication » où coexistent techniciens et experts de la « com » – la gendarmerie constituant à cet égard en partie une exception, dès lors qu’elle reconnaît aux chefs de ses services territoriaux la possibilité de s’exprimer plus ou moins librement, et que ces chefs, pour beaucoup, commandent des brigades modestes en effectifs : autant dire que l’expression y reste largement déconcentrée. Mais, dans les services de police, malgré des efforts récents encourageant les responsables des services zonaux et départementaux à s’exprimer (ainsi, explique-t-on, au sein de la police aux frontières), la communication est rare. Et elle l’est d’autant plus qu’elle est risquée : une expression maladroite est sévèrement jugée. Ce pourquoi un responsable de la police nationale est conduit à indiquer que le silence de la police provient surtout de la crainte qu’ont les fonctionnaires de s’exprimer, non d’un manque d’appétence.

(iv) Des contraintes matérielles :

Enfin, à ces facteurs il faut ajouter que les attentats terroristes subis par la France, et dont le risque demeure élevé, ont eu notamment pour effet de renforcer les mesures passives de sécurité (Vigipirate...). Brigades et services de police ont été l’objet de mesures de protection (comme, avant ces événements, en raison de violences urbaines des quartiers populaires). Parfaitement fondées⁶, ces précautions nuisent néanmoins à la facilité des contacts entre personnes et à la connaissance des lieux. Les commissariats restent certes ouverts 24 heures

⁶ Pensons à l’assaut récent du commissariat de Champigny-sur-Marne, le 10 octobre 2020.

sur 24, mais sont peu accessibles. Les interlocuteurs de la commission décrivent les barrages à franchir et expliquent que, dans les endroits de quelque importance, ils sont désormais accueillis par le fonctionnaire « chargé de com » et non plus par les personnes auxquelles ils accédaient antérieurement. C'est avec lui, et avec lui seul, qu'ils font affaire.

Enfin les précautions sanitaires liées à la pandémie apparue en 2019, quel que soit leur bien-fondé, ne font qu'ajouter des obstacles supplémentaires.

B. Aspects actuels du maintien de l'ordre

En parallèle de ce « silence imposé », les relations entre la presse et les forces de l'ordre se sont modifiées ces dernières années en conséquence d'évolutions propres au maintien de l'ordre, sur le contexte desquelles il convient de revenir.

1/ La question de savoir si la violence des manifestations de voie publique est ou non sans précédent est quelque peu rhétorique. Il n'y a pas d'échelle de Richter de la violence et, d'ailleurs, la date à laquelle on fixe cette « flambée » diffère selon les interlocuteurs. On rappellera qu'il s'est trouvé 1 650 blessés parmi les membres des forces de l'ordre le 6 février 1934 ; 70 CRS blessés à La Grand-Combe le 21 octobre 1947 ; 27 policiers hospitalisés le 4 février 1994 à Rennes. En tout état de cause, personne ne conteste que cette violence est bien présente depuis l'opposition de rue à la loi dite « travail » du 8 août 2016 et qu'elle a atteint son paroxysme lors de la crise des « gilets jaunes ». Les membres des forces de l'ordre rencontrés évoquent en particulier les risques encourus les 24 novembre et 1^{er} décembre 2018, lors d'événements qu'ils qualifient d'insurrectionnels, insistant notamment sur l'équipement – à la fois offensif et défensif – des groupes les plus violents et sur la qualité de leur coordination. Ils jugent aussi que leur action, dans la difficulté, a sauvé les institutions d'un grand danger.

A cette violence, il faut enfin ajouter la longueur du mouvement des « gilets jaunes », à la fois en termes de durée (jusqu'à dix-sept heures de présence d'affilée sur les lieux) et de répétition (telle compagnie de CRS a été mobilisée douze fois de semaine d'affilée sur treize). Cela, chaque fois, dans un climat d'insultes et de tensions, générateur de fatigue et d'usure, qui justifie pour les personnes interrogées la nécessité de prendre la précaution de toujours « contextualiser » l'action des forces de l'ordre avant de la juger, selon un terme revenant fréquemment.

Ces caractères ont eu pour effet de réorienter la doctrine de l'exécutif relative au maintien de l'ordre, fixée depuis peu dans le « schéma national du maintien de l'ordre » (SNMO) rendu public en septembre 2020, passée ensuite au crible du Parlement⁷ et que la commission a eu l'occasion de se faire préciser.

2/ Les explications données à cette éruption de violence par les membres des forces de l'ordre interrogés résident avant tout, selon eux, dans la présence au sein des cortèges d'une « ultra-gauche » à la stratégie finement élaborée, consistant à déconsidérer l'action de la puissance publique en exposant la violence dont les forces de l'ordre seraient les auteurs à l'égard de

⁷ Rapport de M. Jean-Michel Fauvergue, président, et M. Jérôme Clément, rapporteur, n° 3786 du 20 janvier 2021. Voir en particulier 1^{ère} partie, C, 2, b). Ce rapport a été adopté à l'unanimité.

manifestants pourtant pacifiques : stratégie qui se manifeste par la théâtralisation du face-à-face des forces de l'ordre, d'une part, et, mises en première ligne afin de dissimuler les éléments les plus violents, des familles, des « clowns » ou autres personnes porteuses de fleurs, d'autre part.

Cette explication a sans doute une part de vérité. Elle ne rend pas compte toutefois des origines sociales des revendications des manifestants, qui se greffent sur des consciences plus contemporaines du « mépris » dont se sentent l'objet les classes populaires. Sentiment d'autant plus fort que ces dernières se trouvent, avec le déclin des partis, des syndicats, des églises et même de la presse, largement dépourvues d'expression publique – sauf à se reconnaître dans des réseaux sociaux à leur image, par le biais d'un phénomène bien connu de « bulles de filtrage ». Sentiment aussi de la peur, par exemple du déclassement, et conviction de la victimisation. Avant elles, d'ailleurs, les jeunes des quartiers populaires sont depuis de nombreuses années dans des dispositions similaires, et certains que la commission a entendus établissent une continuité entre une activité policière ancienne dans ces quartiers et celle qui est apparue dans les manifestations de « gilets jaunes » – par exemple dans la dénonciation du rôle des brigades « anti-criminalité » (BAC). De fait, beaucoup d'analyses se recoupent pour estimer que les premiers *black blocs* n'ont joué un rôle dans les manifestations des « gilets jaunes » qu'à compter de janvier 2019, lorsque le mouvement a précisément rebondi sur le thème des « violences policières » et de leur signification sociale. Les « gilets jaunes » étaient pour la plupart des « primo-manifestants » (« l'artisan du Périgord », dit l'un des interlocuteurs de la commission), dont le statut social était proche de celui de certains membres des forces de l'ordre qui leur étaient opposées, dépourvus de chefs, peu soucieux de déclarer les manifestations prévues et de respecter des lois jugées incompréhensibles, voire oppressives, mais aussi sans antécédents judiciaires, précise le parquet.

Quoi qu'il en soit, la stratégie du maintien de l'ordre a été définie par rapport à ces groupes minoritaires, ainsi que le confirme le SNMO.

3/ Ces choix stratégiques ne sont évidemment pas indifférents aux conditions dans lesquelles la presse peut couvrir, conformément à sa mission, les événements de cette nature. Les rédacteurs du SNMO y ont naturellement pensé. Ce document indique : « Il est nécessaire d'assurer une prise en compte optimale des journalistes et de protéger ainsi le droit d'informer. Cette collaboration doit être fondée sur une meilleure connaissance mutuelle et doit favoriser le travail des journalistes mais également la bonne conduite des opérations de maintien de l'ordre. La nécessité de préserver l'intégrité physique des journalistes sur le terrain est réaffirmée. Eu égard à l'environnement dans lequel ils évoluent, les journalistes peuvent porter des équipements de protection, dès lors que leur identification est confirmée et leur comportement exempt de toute infraction ou provocation ».

Ces orientations sont-elles de nature à mettre fin à la peur et aux appréhensions de la presse, signalées d'emblée dans ce rapport ?

4/ Les analyses détaillées des conditions de son travail seront présentées ci-après, mais on doit seulement attirer, dès à présent, l'attention sur certaines pratiques que les lois ou les consignes mises en œuvre ont facilitées et qui s'appliquent bien entendu aux représentants de la presse :

- Mobilisation parmi les forces de l'ordre d'unités sans doute de valeur mais n'ayant aucune expérience du maintien de l'ordre, auxquelles de surcroît, dit-on, a été donné

comme consigne de traiter les manifestations comme des violences urbaines. Cette mobilisation n'est pas sans lien avec une question lancinante d'effectifs, dont la diminution a affecté en particulier les unités chargées du maintien de l'ordre ;

- Utilisation très fréquente d'armes de force intermédiaire, en grande partie, précisément, par des unités non formées au maintien de l'ordre (des responsables d'unités de forces mobiles ont affirmé à cet égard ne recourir qu'exceptionnellement au lanceur de balles de défense – « LBD » –, d'ailleurs peu distribué par eux à leurs effectifs) ;
- Stratégie moins axée sur le principe de « mise à distance » entre service d'ordre et manifestants, telle qu'elle était pratiquée depuis longtemps (ce qu'on appelle « le maintien de l'ordre à la française », qu'on fait remonter au préfet Lépine), au profit d'une recherche plus régulière du « contact », que manifeste le développement d'unités pouvant être transportées aisément d'un point à un autre et fondre sur les personnes violentes, à l'image des brigades de répression de l'action violente motorisées (« BRAV-M ») ;
- Bien que ce point ait été dénié devant la commission, mise en œuvre de techniques de type « encerclement » ou « nasse », afin de maintenir sur place ou de faire sortir les manifestants d'un nombre restreint d'issues, où ils peuvent être filtrés et contrôlés. Il a été indiqué à plusieurs reprises à la commission combien cette manière de faire générerait de l'inquiétude et même de l'angoisse ;
- Plus généralement, du fait du nombre croissant de manifestations qui n'ont pas donné lieu à déclaration ou dont le parcours n'était pas prévisible, encadrement des cortèges par les forces de l'ordre, celles-ci devenant, selon les termes d'un responsable auditionné, les véritables « organisateurs de la manifestation ». Avec cette manière de voir, les autorités ont la faculté de disposer le service d'ordre en conséquence, mais aussi de définir des périmètres dans lesquels les personnes sont soumises à des restrictions : il en va ainsi du périmètre défini – depuis la loi du 21 janvier 1995 – à l'article L.211-3 du code de la sécurité intérieure, dans lequel le port et le transport d'armes (au sens large du code pénal) sont interdits, dans les 24 heures précédant une manifestation et jusqu'à sa dispersion ; ou du périmètre de l'article L. 226-1 du même code – issu de la loi du 30 octobre 2017 et héritage de l'état d'urgence – destiné à sécuriser un lieu ou un événement en cas de menace terroriste, dont l'accès peut être subordonné à des palpations de sécurité des personnes, à des fouilles de bagages ou à des visites de véhicule ; d'autres périmètres enfin sont mis en œuvre par les forces de l'ordre, dont le fondement juridique apparaît beaucoup plus incertain et qu'il serait dommageable de voir se multiplier sans texte, qui permettent d'interdire l'accès de tiers – donc de journalistes – dans des secteurs dont la police, en quelque sorte, se réserve l'usage, comme il a été pratiqué lors d'évacuations de migrants à Calais ou Dunkerque⁸. Ces dispositifs sont utilisés, comme les réquisitions écrites du procureur

⁸ L'ordonnance du 3 février 2021 du juge des référés du Conseil d'Etat (n°448721), mise en avant par plusieurs interlocuteurs, n'a pas statué définitivement sur la légalité de ces périmètres, mais seulement écarté l'argumentation des requérants tirée de ce que, en l'espèce, le périmètre mis en place portait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de la presse. Elle sera commentée ci-après.

de la République prises sur le fondement de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, afin de confisquer à leur entrée les objets regardés comme favorisant les violences, dont le matériel de protection contre les gaz lacrymogènes (lunettes de plongée, masque respiratoire, etc.) et les coups (casques, gants, coques, etc.) ;

- Interpellations plus nombreuses, suscitant des tensions dans la manifestation et des difficultés : d'une part, pour les parquets, qui doivent contrôler un nombre parfois important de gardes à vue simultanées (d'où par exemple la mise en place de « fiches de mise à disposition », et la présence croissante du parquet en salle de commandement des forces de l'ordre) ; d'autre part, pour les forces de l'ordre elles-mêmes, qui font valoir que le seul objectif du maintien de l'ordre doit rester... le maintien de l'ordre. Il faut en effet garder à l'esprit qu'une interpellation distraite des effectifs, fait perdre du temps dans les mouvements et peut susciter des réactions hostiles des manifestants ;
- Enfin, coordination qui peut s'avérer difficile, en particulier à Paris, d'unités d'une grande diversité, mêlant des effectifs qui se connaissent mal et ne sont pas formés à travailler ensemble, ignorant souvent – en dehors des unités de force mobile, dont c'est par construction le cas – la topographie des lieux et ayant des difficultés à suivre des mouvements imprévisibles, dans le bruit et la fureur. Il existe ainsi parfois de grandes incertitudes pour déterminer *a posteriori* quels personnels se trouvaient à une heure donnée à un endroit déterminé.

S'ajoutent à ces choix des contraintes opérationnelles, résultant *in fine* de choix politiques : notamment le volume des effectifs et leur formation – initiale comme continue, police comme gendarmerie – au maintien de l'ordre.

5/ Depuis dix-huit mois, une querelle sémantique qu'on aurait pu (et dû) éviter s'est engagée sur le thème des « violences policières ». Dans cette expression pourtant employée depuis longtemps, notamment dans l'abondante sociologie américaine de la police, et largement partagée par le sens commun, qui vise non seulement les violences d'agents de forces de l'ordre mais aussi les motifs qui y conduisent, les pouvoirs publics ont voulu voir une mise en cause générale de l'usage de la force par la police et la gendarmerie. Ainsi, au lieu de tenter de discerner et d'expliquer la nécessité et la proportionnalité de la violence utilisée au regard des comportements des manifestants, ils ont paru s'obstiner à nier, ou à tout le moins minimiser, ce que les personnes présentes – au premier rang desquelles la presse – ont pu constater et surtout établir, grâce à de nombreux documents incontestables, en particulier des images. Autrement dit, les pouvoirs publics ont ignoré que l'action des forces de l'ordre était aujourd'hui beaucoup plus visible que dans le passé, puisqu'elle est désormais, qu'on le veuille ou non, observée et enregistrée.

Encore une fois, il n'est pas acceptable de mettre sur le même plan « violences policières » et violences des manifestants. Elles ne sont pas de même nature car, même si l'usage de la « force » par les « forces de l'ordre » peut être violent, au sens commun du terme, cet usage vise à la restauration de la paix civile compromise. La représentation parfois répandue tendant à opposer, comme deux adversaires défendant des intérêts particuliers, l'Etat d'un côté, ceux qui participent à une manifestation de l'autre, ne saurait être admise, pas plus *a fortiori* que celle dépeignant l'Etat comme oppresseur sur la foi de mouvements du service d'ordre. La fin

des troubles à l'ordre public, donc des violences, doit conduire, comme l'exige la démocratie, à d'autres solutions de résolution du conflit.

Il doit être non moins clair que la force doit rester proportionnée au danger suscité par les désordres. Les dénis de personnes publiques ne peuvent dissimuler la réalité de coups inutiles, d'usages inappropriés d'armes dangereuses, de comportements outrageants et insultants à l'égard des personnes se trouvant dans ou à proximité d'une manifestation, quelle que soit leur qualité. Il existe, selon de nombreux interlocuteurs de la commission, des différences de recours à ces « illégitimités » selon les unités engagées (police ou gendarmerie, unités spécialisées dans le maintien de l'ordre ou non, comme les brigades anti-criminalité, les brigades de répression de l'actions violente motorisées, les compagnies de sécurisation et d'intervention, etc.) et selon les moments. Il faut en particulier séparer, comme on le verra, d'une part, ce qui est dû aux périodes de « haute intensité », aux mouvements imprévisibles d'une foule, à la réaction face à un danger immédiat, à la faible vision dans un engagement au « contact », faiblesse liée aux fumées ou à l'équipement, etc. ; d'autre part, aux comportements d'agents publics durant des moments de « basse intensité », d'attente et d'immobilité, qui peuvent être longs mais pendant lesquels la clairvoyance et le « discernement »⁹ doivent rester la norme. Or, l'absence de nécessité et la disproportion existent même dans ces moments-là. On ne peut être aveugle sur la circonstance que les errements de quelques-uns existent depuis longtemps, comme on l'a vu, bien avant ces dernières années, en particulier dans les quartiers populaires.

6/ On ne peut que regretter que l'institution développe peu de capacités à analyser ce qui précède sur la longue durée. On compte ainsi peu de mises en perspective éclairantes et, à l'opposé, des analyses parfois résolument divergentes, voire contradictoires, sur le nombre de manifestations déclarées ou non (dont aucun décompte précis n'est fait, sauf à Paris), sur le recours à la violence ou sur l'emploi des armes par les forces de l'ordre. Il est difficile aussi d'avoir une vue précise de l'effet des manifestations. Le schéma national du maintien de l'ordre promeut la nécessité après chaque évènement d'importance de retours d'expérience : il est en effet temps d'y venir mais aussi d'en garder la mémoire.

7/ Naturellement, on doit enfin compter avec la lassitude des forces de l'ordre, sur lesquelles le nomadisme ajoute structurellement le poids d'une vie familiale chahutée. On l'a indiqué, si la violence sur la voie publique n'est pas neuve, sa durée l'est davantage, avec des engagements chaque samedi pendant près d'un an durant la crise des « gilets jaunes ». Policiers et gendarmes s'exposent ainsi beaucoup plus fréquemment à des dangers professionnels accrus (qui s'ajoutent à ceux nés du terrorisme) alors que les conditions de travail peinent à s'améliorer. On ne doit pas minimiser l'épuisement des effectifs, intensément mobilisés ces dernières années – en particulier outre-mer, souvent omis dans les décomptes. Cette usure est compensée parfois par la fierté de tenir dans la crise. On verra plus loin que ce n'est sans doute pas le sentiment dominant.

⁹ Article R. 434-10 du code de la sécurité intérieure, extrait du code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

II. Du côté de la presse

En parallèle de ces évolutions propres aux forces de l'ordre, liées à leur capacité de parole et aux aspects actuels du maintien de l'ordre, les relations entre la presse et les forces de l'ordre ont également évolué sous l'effet de facteurs propres à la presse, sur lesquels il convient également de revenir.

A. Un contexte d'entreprises en pleine évolution

1/ La commission a été amenée à constater que la notion de journaliste au sens de l'article L. 7111-3 du code du travail, en vertu duquel « est journaliste professionnel toute personne qui a pour activité principale, régulière et rétribuée, l'exercice de sa profession dans une ou plusieurs entreprises de presse, publications quotidiennes et périodiques ou agences de presse et qui en tire le principal de ses ressources », ne permet plus de recouvrir l'ensemble de la profession.

Il en résulte que, longtemps expression d'un métier particulier, la carte d'identité des journalistes professionnels, dite souvent « carte de presse », n'est plus désormais un signe distinctif suffisant. Non qu'elle soit distribuée à des personnes qui ne seraient pas journalistes, mais, au contraire, une proportion croissante d'authentiques journalistes travaille sans carte de presse, en dépit des réticences de la commission en charge de l'attribution de cette carte à le reconnaître : des sources ont estimé, même si ce chiffre est difficile à évaluer, entre 30 et 40 % la proportion de journalistes qui en sont dépourvus¹⁰. Il en va ainsi notamment en raison de l'absence de demande de la carte de presse par certaines personnes, de l'impossibilité pour les journalistes exerçant sous le statut de travailleur indépendant d'en disposer et, surtout, de la part des revenus tirés d'une activité de journalisme, qui doivent en principe, en vertu des dispositions de l'article L. 7111-3 du code du travail, représenter plus de la moitié des revenus de l'intéressé. Or, d'une part, cela exclut des personnes – notamment des photographes¹¹ – qui, bien qu'effectuant un travail de journalistes, bénéficient d'autres sources de rémunération majoritaires. D'autre part, les modalités de rémunération des journalistes ne sont pas toujours déterminées de leur seul fait : beaucoup d'entreprises préfèrent désormais rétribuer ceux qu'elles emploient sous forme de droits d'auteur (avec des charges sociales moindres) – selon un pourcentage qu'on a indiqué à la commission être de la moitié de la rémunération –, voire en qualité d'intermittents.

Sans entrer ici dans des considérations qui ne relèvent pas de l'examen de la commission, on doit en déduire que toute réglementation en matière de relations entre presse et forces de l'ordre qui reposerait sur le seul critère de la carte de presse opèrerait une discrimination

¹⁰ En parallèle, le nombre absolu de cartes de presse distribué est lui aussi en baisse régulière depuis 2009, passant d'environ 37 000 en 2010 à 34 500 en 2019. Selon la commission de la carte, le plancher de revenus pour se voir délivrer la première carte est aujourd'hui de 627 €.

¹¹ Le nombre de photographes travaillant régulièrement pour la presse est évalué par certaines sources autour de 1 500 personnes, pour seulement 550 cartes de presse distribuées en 2019.

injustifiée entre journalistes exerçant des fonctions identiques. Elle doit donc désormais, qu'on s'en plaigne ou qu'on s'en réjouisse, être exclue.

En parallèle de ce mouvement, on voit apparaître dans la vie institutionnelle des catégories voisines qu'un vocabulaire nouveau distingue : « blogueurs », « influenceurs », etc., à qui parfois, ailleurs que dans le sujet qui nous occupe, on réserve bien des avantages. Il faut enfin compter, dans le domaine spécifique du maintien de l'ordre, sur la présence d'« observateurs » extérieurs, dont le rôle est de contrôler, en particulier pour le compte d'associations de défense des droits de l'homme (la Ligue des droits de l'homme en est une des principales), comme en d'autres temps les « casques blancs », le déroulement d'événements de voie publique

2/ Quoi qu'il en soit, comme il sera indiqué ci-après, le journaliste ne dispose pas de plus de droits qu'un citoyen ordinaire, notamment dans les matières relevant de la police et de la gendarmerie.

Cette indication n'est cependant pas suffisante. Dans l'esprit de la plupart des journalistes rencontrés, existe cette vive conscience que leur travail est étroitement lié à l'exercice de la démocratie, ce qui ne saurait être contesté. De fait, la loi du 29 juillet 1881 et les lois subséquentes sur la presse (loi du 1^{er} août 1986) ou la communication audio-visuelle (lois du 29 juillet 1982 et du 30 septembre 1986) mettent en parallèle la liberté et la responsabilité ; après tout, l'article 27 de la loi de 1881 punit la propagation de fausses nouvelles... Dire que les journalistes sont des citoyens ordinaires ne doit ainsi en rien diminuer le rôle essentiel qu'ils assurent et qui ne saurait être théoriquement ou pratiquement restreint de manière abusive sans porter atteinte à la démocratie elle-même. En la matière, les mots et les déclarations de principe ne sauraient suffire à rassurer. C'est la pratique qui est juge.

B. Le travail de recueil et de diffusion de l'information a beaucoup évolué

Il serait vain de retracer dans le cadre de ce rapport les changements intervenus en trente ans dans la « société de l'information ». Mais, s'agissant du sujet imparti à la commission, on peut en retenir quatre éléments.

1/ Le premier est la multiplication des acteurs se réclamant de la qualité de journalistes, dont sans doute une première manifestation peut être trouvée en France dans la naissance de Radio Zéma, en Lozère, à la suite de la liberté donnée à la création de radios privées locales par la loi du 9 novembre 1981. En 1980, comme l'ont fait valoir les interlocuteurs de la commission, un préfet ou un responsable de police départementale pouvait avoir à parler à trois ou quatre journalistes devant lui dans des circonstances ordinaires. Aujourd'hui, on peut estimer que le nombre a été multiplié par plus de cinq, en raison de la liberté donnée en matière audiovisuelle mais aussi des possibilités offertes par Internet.

Parallèlement à l'évolution du cadre légal, celle de l'économie des entreprises de presse a conduit à une dispersion des statuts, comme on l'a mentionné à propos de la carte de presse, et à l'accroissement de journalistes indépendants, pigistes ou rémunérés sous divers statuts autres que celui de salariés.

2/ Le deuxième élément d'évolution est l'apparition de l'image dans les matières relevant des forces de l'ordre. Traditionnellement, l'intervention des forces de l'ordre sur la voie publique opposait les versions des seuls protagonistes directs ; celle des policiers ou militaires prévalait le plus souvent, *a fortiori* pour tout évènement survenant dans les véhicules ou locaux des forces de l'ordre. Si, sur ce dernier point, les choses ont peu changé – on prélève depuis longtemps les téléphones à l'entrée en garde à vue – il n'en va pas de même de la voie publique. On peut en donner un point de départ précis : cette soirée du 3 mars 1991 à Los Angeles où un vidéaste amateur filme le tabassage en règle de l'automobiliste Rodney King. Cette scène, qui devait rester limitée aux seuls participants, se diffuse à travers le monde entier avec les conséquences que l'on sait. Le film des derniers instants de George Floyd, le 25 mai 2020, produit à vingt-neuf ans de distance des effets peut-être plus importants encore.

La cause, que chacun connaît, de cette multiplication d'images est le développement technologique qui a donné à presque tout citoyen la possibilité, en France et ailleurs, d'abord d'enregistrer sur la voie publique, qu'il soit passant ou riverain, ce qu'il entend et voit ; ensuite de le diffuser en direct via le réseau 4G – demain 5G ; enfin d'en trouver aisément le support sur les réseaux sociaux. Le taux de couverture des abonnés à la téléphonie mobile est de 108,4 % en France (les ménages ont donc en moyenne plus d'un abonnement), de 117,5 % au Royaume-Uni, de 129,3 % en Allemagne, de 137,5 % en Italie...¹² Parmi ces mobiles, on sait que la grande majorité – 71 % en France selon certaines études – sont des *smartphones*, pourvus de la capacité de prendre des images. A recouper ces données, on en déduit que près de cinquante-deux millions de personnes sont, en France, théoriquement capables (sous réserve d'appareils qu'on n'a pas sur soi, ou à court de batterie) de prendre des films à tout instant. Chacun peut être un « offreur » d'information : cette situation pose naturellement question aux journalistes (qui s'approvisionnent d'ailleurs auprès d'eux, indiquent-ils, d'images, notamment de manifestations), comme aux forces de l'ordre. On y reviendra.

De ce développement de l'image, on doit tirer deux conséquences.

La première est qu'il est clairement illusoire de pouvoir s'opposer à de telles évolutions, sauf graves mécomptes en matière de libertés publiques que la commission ne saurait par principe accepter.

L'autre, tout aussi importante, est la légitimité donnée au film « de poche » comme outil de vérité et, si l'on veut, de résistance, dans une situation d'inégalité. Cette observation ne vaut pas que dans les rapports avec l'autorité publique : elle peut jouer entre voisins, avec un fournisseur, etc. Mais elle a son prix aussi à l'égard des forces de l'ordre. Sur ce point, les manifestations récentes n'ont d'ailleurs rien d'inédit. Tourner des scènes impliquant la police, (notamment les BAC ou simplement les interventions après appel au « 17 ») ou la gendarmerie a commencé voici une quinzaine d'années dans les cités populaires. Ceux qui filment, et qui ont pu auparavant avoir des difficultés avec les forces de l'ordre, expriment parfaitement cette idée du *smartphone* comme d'un outil de préservation de soi, d'un instrument de défense. Il y a sur ce plan une grande continuité entre les « émeutes urbaines » et les manifestations récentes, ce qu'illustre parfaitement la prise de conscience de certains vidéastes devenus journalistes.

¹² Source : INSEE, *Tableaux de l'économie française*, édit. 2020

Notons sur ce plan que la multiplication sur la voie publique ou dans des locaux privés des caméras de « vidéoprotection », comme on les appelle dans la réglementation¹³, a des effets de même nature, comme l'a montré l'épisode survenu à Michel Zécler, à Paris, le 21 novembre 2020¹⁴. Le nombre de ces instruments se multiplie sur la voie publique : il aurait doublé depuis 2010 pour atteindre soixante-mille unités, selon certaines sources. Les pouvoirs publics se trouvent d'ailleurs dans la situation paradoxale d'encourager le développement de ces outils¹⁵ tout en paraissant freiner, à l'occasion de la proposition de loi relative à la sécurité globale, les images tournées par des personnes privées. Celles-ci, comme celles-là fournissent pourtant des informations et, comme l'ont rappelé plusieurs parquetiers à la commission, permettent de pouvoir instruire non seulement à charge mais aussi à décharge. On ne saurait mieux exprimer l'utilité « défensive » de tels outils.

Mais cette appréciation doit être complétée par la reconnaissance que toute prise d'image impose un certain degré de « mise en scène », serait-ce seulement en raison de son angle de vue ou du niveau de zoom choisi : pour être élément de vérité, le récit par l'image qui n'est pas fictif doit comporter l'intégralité de l'épisode qu'on entend consigner et non tel ou tel élément partiel, qui ne conduit qu'à se prononcer hâtivement – par exemple sur un réseau social – à charge ou à décharge. Dans cette question de l'intégralité ou, si l'on veut, du contexte, le véritable journalisme reprend tout son sens.

3/ La troisième évolution est l'accélération très sensible du *tempo* de l'information. Elle s'est manifestée en particulier, mais pas seulement, avec l'apparition des réseaux d'information (radios, télévisions, sites Internet) dits en continu, dont la France est particulièrement dotée avec quatre chaînes de télévision et dont l'appétence pour l'immédiat se trouve stimulée par la concurrence sensible qui y existe.

Autant que le rythme des informations qui y sont rapportées – ce qui n'exclut pas le choix draconien de ces dernières, avec l'élimination des événements lents et, souvent, de la complexité et de la nuance –, compte la manière dont elle est présentée. Une théâtralisation portant sur l'image comme sur le son (on peut recenser, par exemple, l'usage du mot « historique »), la mise en valeur des informations les plus perceptibles à l'oreille et à l'œil, le choix de l'émotion – y compris dans les « débats » –, l'effet de l'hyper-sélection d'où résulte, à la télévision, l'emploi de « bandeaux » en bas de l'écran (des chaînes anglo-saxonnes en ont deux, voire trois ou plus), sont tous autant de produits de ce *tempo* accru, parfois copiés sur d'autres réseaux.

Les conséquences de la diffusion de ces techniques ne se mesurent pas seulement par l'audience que ces médias ont dans le public. Plus encore que pour les autres canaux d'information, ils tirent leurs effets de la circonstance que certains d'entre eux sont diffusés, y compris en direct, dans les bureaux de beaucoup de responsables, notamment politiques. Suivant telle ou telle annonce qui y est faite, ces derniers sont donc inclinés à réagir – ou surréagir – à des données encore incomplètes ou, quelle que soit la rigueur des uns ou des autres, approximatives. Pour illustrer cette idée, indiquons qu'alors que l'autorité, naguère, pouvait se sentir tenue de réagir à l'article du journal qu'on lui apportait chaque matin, mais disposait, pour ce faire, du délai courant jusqu'au bouclage de l'édition suivante, il lui faut

¹³ Article L. 223-1 du code de la sécurité intérieure.

¹⁴ Dans cette affaire, ce sont des caméras de vidéosurveillance privées qui ont filmé la scène, mais le résultat est identique.

¹⁵ En témoigne le plan de vidéo protection pour Paris de 2008.

désormais donner des consignes dans l'instant. Il a été ainsi exposé à la commission que, lors du drame ayant conduit à la mort par noyade de Steve Maia Caniço, à Nantes, lors de la fête de la musique, le 21 juin 2019, des consignes de « surréaction » avaient pu être données aux autorités en charge du maintien de l'ordre sur la foi d'informations mises en exergue par certains médias qui ne correspondaient pas à l'état réel du terrain.

Est-il nécessaire d'ajouter que l'usage d'Internet et des réseaux sociaux, au premier rang desquels *Twitter*, ne fait qu'amplifier le phénomène ici décrit ? La commission est bien sûr consciente que l'un et les autres ont été des apports décisifs en matière d'information, et qu'il existe sur ces supports des sites d'information exemplaires. Toutefois, les plus rapides sont les plus appréciés, notamment des pouvoirs publics. La question des relations entre presse et forces de l'ordre conduit ainsi nécessairement à celle des modalités de la décision publique, qu'on ne saurait bien évidemment aborder ici.

4/ La dernière évolution à mentionner est celle des techniques, que permet la « virtualité » d'Internet, qui accroissent les possibilités de diffusion de nouvelles tronquées, erronées et délibérément falsifiées au service de causes – bonnes ou mauvaises –, de rapports internationaux entre puissances, voire par simple jeu. Ce n'est pas pur hasard de voir se multiplier dans les médias traditionnels les rubriques de « décryptage » ou de « décodage » destinées à rétablir la réalité de faits inexactement relatés. Une date commode peut marquer le point de départ de ces techniques au 11 septembre 2001, lorsque la contestation des attentats survenus aux Etats-Unis a pris une dimension planétaire.

La diffusion de fausses nouvelles par Internet, qui n'est pas poursuivie, ainsi qu'on l'a indiqué, comme celle qui passe par des entreprises ou organes de presse, a sans doute de beaux jours devant elle. Certes, elle a toujours existé, en particulier lors de crises. Mais elle frappe aujourd'hui par sa rapidité, par l'ampleur des publics qu'elle atteint, par le degré technique qui lui donne sa véracité et par les doutes corrélatifs qu'inspire dans beaucoup de pays, en particulier en France, la parole publique.

En ce domaine aussi, le travail véritable du journalisme est le meilleur rempart, avec ses exigences de vérification, notamment par l'enquête et le recoupement. Il a été assuré à la commission qu'en dépit de ce contexte profondément évolutif, ce travail se poursuivait dans les médias.

I. Des forces de l'ordre qui ne comprennent plus le rôle de la presse

L'évolution du maintien de l'ordre qui a été décrite et de nombreux autres facteurs qui échappent à la compétence de la commission ont conduit fonctionnaires de police et gendarmes à avoir des sentiments, qui s'expriment peu mais n'en sont pas moins réels, de méfiance voire d'hostilité à l'égard des journalistes (quel que soit leur statut), comme il a été indiqué en introduction de ce rapport. Ces sentiments se fondent sur quelques données mal ressenties, au nombre de quatre au moins.

En premier lieu, la présence des journalistes constitue, de fait, un alourdissement des charges des forces de l'ordre dans les opérations de sécurisation et de rétablissement de la paix civile : les mouvements de certains d'entre eux gênent les manœuvres du service d'ordre ; ou alors, tout au contraire, celui-ci doit intervenir pour les protéger d'exactions de manifestants.

En deuxième lieu, cette présence est souvent l'occasion d'un changement de comportement des personnes qui menacent de troubler l'ordre public : tel prêt à suivre les consignes de calme « hors caméra » se transforme, dans le champ de l'objectif d'un tiers, en manifestant belliqueux. Par conséquent, le regard de la presse, quand bien même il se veut résolument observateur, a des effets ; la présence d'un témoin, c'est là une banalité, peut modifier sensiblement l'état d'esprit d'une personne, donc le déroulement d'un événement : elle a des incidences aussi sur la voie publique. Des interlocuteurs de la commission en ont fait la remarque à propos des opérations d'évacuations de migrants, ou des interventions de « police-secours », par exemple.

En troisième lieu, l'action de quelques individus, cherchant à identifier des fonctionnaires de police ou des militaires de la gendarmerie pour offrir leurs noms en « pâture », assortis de menaces, sur les réseaux sociaux, inquiète profondément ceux qui peuvent être ainsi visés et qui, comme on l'a indiqué à la commission, sont prêts à assumer les risques qu'implique leur vie professionnelle, mais nullement ceux qui contaminent leur vie personnelle, en particulier familiale, ce qui est parfaitement justifié. L'assassinat terroriste de Jean-Baptiste Salvaing et de Jessica Schneider à Magnanville, le 13 juin 2016, a beaucoup frappé les esprits, qui ne peuvent manquer d'opérer le rapprochement avec les informations diffusées largement qui désignent policiers et gendarmes avec leur identité sur certains sites Internet¹⁶. Beaucoup d'entre eux disent demander à leurs enfants, arrivés à l'âge du collège, de ne pas indiquer la qualité de fonctionnaire de police de leur(s) parent(s), comme d'ailleurs ils le font eux-mêmes vis-à-vis de leurs voisins. C'est là rendre difficile l'affirmation d'une fierté professionnelle et faire quotidienne une sorte d'existence à part.

En quatrième lieu, policiers (surtout) et gendarmes se sentent victimes d'un « *police bashing* », selon une expression rapportée à la commission, autrement dit d'un parti pris systématique d'hostilité à leur encontre, dans les descriptions qui sont faites de leur comportement. A cet égard, il est clair que le discours sur les « violences policières » indispose comme injuste.

¹⁶ Alors même que ce drame ne doit rien à une identification des victimes sur les réseaux sociaux.

De la combinaison de ces facteurs résulte, qu'on le veuille ou non, un ressentiment à l'égard de la presse, qui n'est plus regardée comme l'outil d'une libre expression démocratique mais comme un instrument « anti-flic ». Ce sentiment, qui est source d'un repli sur soi de l'institution, ne peut exclure des gestes « punitifs » lors d'opérations de rétablissement de l'ordre ou dans les facilités accordées à tel ou tel organe de presse, comme on le verra. Mais plus généralement, les membres des forces de l'ordre restent dans l'incompréhension lorsqu'ils comparent, d'un côté, l'attachement personnel au bien public qui les a amenés à choisir de s'engager dans la police ou la gendarmerie, l'engagement physique et psychique consentis pour garantir l'intégrité des institutions, des personnes et des biens, les dangers encourus dans l'exercice du métier et la « clandestinité » dans laquelle il se vit, et, de l'autre côté, les attaques dont ils sont l'objet, selon eux, dans la presse. Réticents à admettre des erreurs dans le maintien de l'ordre – les sanctions disciplinaires sont naturellement reconnues dans leur principe mais de manière très abstraite –, ils supportent avec difficulté les condamnations pénales qui ont frappé quelques-uns, un cadre évoquant à ce propos une nouvelle « insécurité juridique ». En bref, beaucoup se sentent blessés dans leur âme et quelques-uns affirment que ce sentiment induit de nouvelles réticences à s'engager dans le comportement destiné à maintenir l'ordre.

II. Le maintien de l'ordre pose des questions spécifiques

1/ Un responsable de la police nationale indiquait à la commission qu'une manifestation transportait désormais avec elle, comme un fleuve, des éléments très divers et, de surcroît, changeants. Ce constat paraît particulièrement fondé. Dans les manifestations syndicales les mieux organisées de naguère (dont les forces de l'ordre gardent la « nostalgie »), un service d'ordre séparait l'espace des manifestants de celui des autres catégories de population. La contestation faisait sienne la rue à titre exclusif : elle entendait conquérir symboliquement cet espace public au nom d'une profession ou d'intérêts bien identifiés. La différence était la règle. Il en va autrement aujourd'hui. La nature même des revendications peut rassembler des mécontentements d'origine très variée, par conséquent dans lesquels toute personne se trouvant sur les lieux peut se reconnaître : la ressemblance est devenue la norme.

Mais surtout, dans le cortège rassemblé, se trouvent des acteurs divers de l'information au sens large, qui se confondent : journalistes professionnels avec ou sans carte de presse, « distributeurs d'information » non professionnels, observateurs institutionnels d'associations de protection des droits de l'Homme ou d'observatoires d'avocats, citoyens vigilants, protestataires, citoyens-vidéastes, provocateurs dont le smartphone est un instrument, etc. Et cette évolution ne se limite pas, d'ailleurs, au rôle d'observation : des *street medics* sont également apparus pour, disent-ils, apporter des premiers soins. Sans mentionner, bien sûr, les *black blocs* ou personnes assimilées. Enfin, ces rôles multiples sont susceptibles d'évoluer au cours d'un même événement : tel qui observe se mue en manifestant ; un passant, « passif » à l'origine, filme ; un *street-medic*, selon les forces de l'ordre, utilise sa blouse blanche pour dépouiller le manifestant à terre de tout ce qui pourrait l'identifier comme violent en cas d'interpellation.

Il en résulte une réelle difficulté pour les forces de l'ordre à séparer le manifestant des autres acteurs. Et il en résulte que la manifestation, chargée d'acteurs multiples, peine parfois – pour

des motifs variés – à trouver un prolongement institutionnel, au contraire de celles d’antan : le cas des « gilets jaunes » est à cet égard emblématique. La présence sur la voie publique devient ainsi moins un moyen qu’une fin. On doit y trouver le remède à la cause du rassemblement. Plusieurs interlocuteurs de la commission ont ainsi évoqué, comme il a été dit, une « théâtralisation » de la manifestation. La commission partage cette manière de voir. Les rassemblements récents sont, dans leur composition, leur itinéraire, leur déroulement, leur mise en scène, largement improvisés et imprévisibles. Et ne sont donc pas sans ressemblance avec les actes successifs d’une intrigue à rebondissements et à multiples personnages.

2/ Ainsi qu’il a été mentionné, des lois nombreuses, subséquentes ou non aux états d’urgence, ont enrichi notamment la répression des « attroupements » et pénalisé des comportements de manifestants. Ces dispositions ont deux conséquences :

- Alors qu’auparavant, les débordements étaient sanctionnés pendant et après la manifestation par la force et les seuls contrôles d’identité, on s’efforce désormais de les prévenir par un ensemble de mesures auxquelles est associé le parquet (définitions de périmètres à réglementation particulière, réquisitions de fouilles, confiscations d’objets interdits, etc.) ;
- Ces précautions se doublent de nouveaux délits, outre ceux traditionnels qui punissaient la violence contre les personnes et les biens, sanctionnant une intention, souvent présumée ou révélée, non par un comportement, mais par des objets saisis¹⁷. De même, la loi du 2 mars 2010 a créé un délit qui se définit par « 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 »¹⁸. Cette dernière incrimination a fondé de nombreuses poursuites ces derniers mois, comme l’ont indiqué les procureurs rencontrés et comme en témoignent les données publiées par le rapport de l’Assemblée nationale relatif à l’état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l’ordre, cité plus haut.

Infractions pénales	Condamnations prononcées			
	2016	2017	2018	2019
Organisation manif interdite ou sans déclaration préalable (art. 431-9 code pénal)	13	19	6	42
Dissimulation illicite du visage (article 431-9-1 code pénal)	-	-	-	41
Participation à un groupement en vue de commettre des violences (art.222-14-2 CP)	236	203	439	1 192

¹⁷ Article 78-2-5 du code de procédure pénale.

¹⁸ Article 222-14-2 du code pénal.

Participation sans arme à un attroupement (art. 431-1 code pénal)	54	24	36	244
Participation avec arme à un attroupement (art. 431-5 code pénal)	283	311	345	453
Provocation à un attroupement armé (art. 431-6 code pénal)	7	11	15	27
Violences lors de manifestations voie publique	132	93	153	601

Source : rapport Fauvergue-Clément, *op. cit.*

Sans prendre parti ici sur le fond de cette disposition, on doit constater que ces nouveaux délits, qui entraînent une « judicialisation » du droit de manifester et accroissent les motifs d'interpellation, donnent corollairement au parquet un rôle sensiblement accru dans un domaine où les responsabilités techniques des forces de l'ordre sont considérables (ce qui a conduit un des procureurs rencontrés à se former *in situ* sur la manière de rétablir l'ordre et aussi le maniement du LBD).

3/ On doit attirer l'attention sur une des conséquences de ces caractères nouveaux qui séparent bien des rassemblements d'aujourd'hui de la « manif » traditionnelle. Dans cet imprévisible, la violence possible est souvent intégrée : c'est la raison d'être de l'article 222-14-2 du code pénal précité, qui anticipe la possibilité de violences, par des actes de préparation dûment identifiés mais qui peuvent apparaître aussi comme des simples mesures de protection, à l'image de la possession de lunettes de plongée. Sur la foi de renseignements de leurs services ou d'ailleurs, les responsables de la police et de la gendarmerie prévoient donc le désordre ; ils en tirent les conséquences sur la mobilisation des effectifs du service d'ordre et leur équipement. Mais les pouvoirs publics font de même à leur manière, par d'éventuelles déclarations de nature politique. Un ministre naguère mettait en garde contre une participation à la manifestation traditionnelle du 1^{er} mai, qu'il annonçait chargée de menaces.

L'équipement des forces de l'ordre a, de fait, été considérablement renforcé. Leur armement aussi. Lorsque les autorités anticipent des violences, policiers et gendarmes apparaissent ainsi comme des acteurs d'un conflit extrêmement grave. Ils donnent à voir la violence à venir. Par conséquent, les participants à la manifestation d'un côté, et les journalistes de l'autre, tentent de prévoir également cette violence, en se protégeant contre ses effets : d'où les protections qui se multiplient. Dans la même logique, il a été indiqué à la commission que certains groupes se greffent volontiers sur une manifestation dès qu'elle apparaît propice au développement de leur propre stratégie de violence : démonstration « par le fait », comme le disaient les anarchistes. Progressivement, en somme, tout se met en place pour une sorte d'escalade sans fin, de spirale de dévoiement démocratique – en ce sens que ce mouvement met en péril l'envie de manifester, donc le droit de le faire, constitutionnellement reconnu.



Démonstration publique de maintien de l'ordre

©Gabrielle Cézard

Sans résoudre entièrement cette question qui échappe à sa compétence, la commission est convaincue que l'amélioration des relations entre presse et forces de l'ordre passe notamment par un travail compliqué mais assidu de recherche de baisse de la tension dans les manifestations, de « désescalade », dit-on dans d'autres pays. Des responsables d'escadrons de gendarmerie mobile ont ainsi expliqué comment l'ordre donné aux militaires de substituer le calot au casque à des moments déterminés avait été un facteur d'apaisement (ce que montrent parfaitement les photographies choisies par le ministère pour illustrer le schéma national du maintien de l'ordre). Des efforts systématiques en ce sens doivent être accomplis, dans l'intérêt des uns et des autres. Faute de quoi la spirale entraînera des violences toujours plus grandes. Les responsables se félicitent de ce que les affrontements violents provoqués par les « gilets jaunes » aient entraîné un nombre infime de décès¹⁹. Au-delà des questions que pose la presse aujourd'hui sur la place qui lui est faite, on doit penser qu'une stratégie en ce sens est de nature à prévenir les morts de demain.

4/ Enfin, on l'a indiqué : tout est désormais filmé – et entendu – ou peut l'être à tout moment, de la mêlée, du trottoir, du balcon qui surplombe : le maintien de l'ordre est devenu l'un des métiers les plus regardés de France.

Incontestablement, le film change la nature de l'action des forces de l'ordre. D'une part, parce que l'intégralité de leur action peut devenir image ou, dans des cas défavorables, sélection d'images. Le simple fait d'être filmé en permanence indispose ; il ne faut pas être grand clerc pour l'imaginer : un regard trop prolongé ne peut plus être bienveillant ; c'est la suspicion qui le motive. D'autre part, parce que la manière de filmer peut devenir, comme bien d'autres

¹⁹ On se souvient toutefois de la mort de Mme Zineb Redouane, blessée le 1^{er} décembre 2018, à Marseille, dans son logement, au quatrième étage du 12 de la rue des Feuillants.

gestes ou mots (insultes, mimiques, proximité...), instrument de provocation ; de fait, il en est ainsi lorsque le porteur d'une caméra ou d'un *smartphone*, comme il a été indiqué à de nombreuses reprises à la commission, s'approche à quelques dizaines de centimètres à peine d'un policier ou d'un militaire pour en capter le visage.

Filmer les forces de l'ordre contribue aussi à mettre au cœur de l'actualité les stratégies de maintien de l'ordre (les manœuvres, les techniques, les armes, etc.) et les « violences policières » : d'abord par des vidéos amateurs, en particulier à l'aide du *smartphone* utilisé par certains, dans un premier temps dans les quartiers populaires, comme un outil de « défense », ainsi qu'on l'a rappelé ; puis par des journalistes indépendants ; enfin, depuis les manifestations contre la « loi travail » et, surtout, des « gilets jaunes », de la part de la presse traditionnelle, pour laquelle les vidéos amateurs constituent des sources précieuses d'information, qui complètent les leurs, après vérification et authentification.

Cette visibilité accrue depuis au moins dix-huit mois a suscité en retour la méfiance, voire le soupçon, des forces de l'ordre – qui la vivent comme une agression avec un sentiment d'assiégés au milieu d'un monde d'incompréhension, renforcé par une croyance très forte en la puissance des médias. Cette défiance vise de manière indifférenciée ce que les fonctionnaires de police, plus encore que les militaires, nomment « les vrais et faux journalistes ». Dans certains cas, même, des comportements s'apparentent à une volonté de revanche contre un traitement médiatique jugé biaisé car systématiquement défavorable.

Dans ce contexte, il est tentant de placer les journalistes dans un « camp » opposé – comme une phrase malheureuse d'un responsable l'a précisément traduit – contre lequel il s'agirait de gagner la « guerre de l'image », voire de l'information. Il en a été déduit qu'il convient de les tenir à l'écart d'un certain nombre de situations.

III. Une transmission d'information appauvrie

On aurait tort toutefois de penser que seules les opérations de maintien de l'ordre affectent aujourd'hui les relations entre la presse et les forces de l'ordre.

Comme beaucoup d'autres institutions publiques et privées, dans le domaine d'action de la police et de la gendarmerie, l'Etat a développé des instruments de communication destinés à produire des contenus formatés et contrôlés. Celle du ministère de l'intérieur a été fortement centralisée. Un fonctionnaire indique : « cela fait trente-six ans [date de son entrée dans la police] qu'on nous demande de communiquer, sans aucun résultat ». Et, lorsqu'un quotidien national invoque récemment le risque qu'il y aurait à voir ce département ministériel se transformer en agence de presse, un journaliste chevronné réplique : « mais il est déjà une agence de presse ! ». Les forces de l'ordre au niveau le plus élevé, comme le SICOP de la direction générale de la police nationale ou le bureau de presse de la préfecture de police, donnent en effet des versions d'événements. Mais cette communication a deux défauts.

D'une part, elle ne rend pas nécessairement compte de faits incontestables : elle a d'abord pour but de présenter le volet policier de l'action gouvernementale (ou le volet gouvernemental de l'action policière, comme on voudra). Par exemple, dans une période où, comme aujourd'hui, les forces de l'ordre sont contestées, elle mettra en avant

l'irréprochable ; et puis, pour des motifs d'opportunité, elle peut laisser dans l'ombre, ou au contraire surexposer, certaines circonstances, voire donner des informations inexactes (comme lors de l'interpellation de M. Cédric Chouviat, le 3 janvier 2020, à Paris). D'autre part, elle se limite nécessairement aux événements que ses auteurs jugent importants et prend la forme de communiqués ou paroles de responsables éloignés du « terrain », soit de produits très décalés de la réalité telle qu'elle est vécue : cette forme de savoir ne satisfait pas les journalistes, dont la tradition française, qu'a superbement illustrée Albert Londres, est de rendre compte de l'humain dans sa totalité, même banale.

Ce mouvement se trouve renforcé par deux évolutions.

La première tient aux réseaux sociaux, dans lesquels les autorités publiques investissent largement (ainsi l'une des directions zonales de la sécurité publique visitées possède un compte *Twitter* depuis 2016, ouvert aux autres directions de police, et une page *Facebook* depuis 2020). Ces canaux permettent légitimement à la direction concernée de publier les indications qu'elle juge utiles de faire connaître au public comme à d'autres autorités. Par là même, le rôle de relais d'information que pouvait jouer autrefois la presse se trouve nécessairement remis en cause : « nous n'avons plus besoin de vous », commente ainsi un responsable de la police à un journaliste. Ce responsable ne mesure pas que, ce faisant, il met à mal les multiples formes d'échange rappelées au précédent chapitre.

La seconde trouve son illustration dans les mises en cause récentes de la police. En réalité, cette évolution de la communication a commencé il y a plus longtemps. Depuis le début des années 2000 en effet, les forces de l'ordre ne veulent plus subir l'information et, pour cela, cherchent à tourner à leur avantage la communication. Ont été accentuées la professionnalisation et la rationalisation des relations avec la presse : un vaste mouvement de création de bureaux de communication s'est fait jour avec ses officiers spécialisés, ses entraînements, ses doctrines et ses chartes. Mais ce mouvement a confirmé la presse, paradoxalement, dans un sentiment de relative fermeture des services à son regard et, indiquent les journalistes, d'appauvrissement de l'information donnée.

De fait, la « communication », loin de traduire la « transparence » si recherchée voici quarante ans²⁰, ne saurait dissimuler une fermeture progressive des institutions en général, du ministère de l'intérieur en particulier (à quelques exceptions temporelles près). Elle en est même la contrepartie inévitable. Là où, comme on l'a dit, la tradition de la presse française réclame de pouvoir « faire de l'humain », et où la télévision réclame en plus de « faire de l'image », les communiqués de presse et les « tours images » proposés ne peuvent donner qu'une image desséchée, appauvrie, de la réalité humaine riche (et difficile) qui est celle du métier de policier ou de gendarme. En témoignent les difficultés que rencontrent un nombre important de titres de la presse quotidienne régionale ou locale à recruter de jeunes locaux spécialisés sur les questions dites « police-justice », dont le métier est devenu, selon des mots régulièrement entendus, à la fois « trop difficile » et « sans intérêt ».

Il y a lieu enfin de se demander si ces évolutions ne sont pas l'origine de ce sentiment que donne désormais l'air du temps, à savoir que la parole de l'Etat, loin d'être l'incarnation d'une information impartiale, est l'expression d'un acteur comme un autre, qui défend ses intérêts particuliers. Il doit donc être confronté aux autres acteurs, dont le propos apparaît comme

²⁰ S'agissant de la police en particulier, voir *La police au rapport* de Jean-Michel Bélorgey (Presses universitaires de Nancy, 1991).

tout aussi crédible, voire davantage : l'une des personnes auditionnées rappelle à cet égard que, durant la crise des « gilets jaunes », la chaîne RT, ex-*Russia Today*, pourtant financée par l'Etat russe, apparaissait à beaucoup de participants la plus véridique des sources d'information. Le maintien de l'ordre en est une illustration caractéristique. Dans cette mesure, on ne doit pas s'étonner si le principe même d'un Etat impartial, au service de l'intérêt général et, par là, pourvu de l'usage légitime de la force, est contesté.

IV. Presse et contrôle des forces de l'ordre

En tout état de cause, la question qui est posée depuis plusieurs mois est celle du contrôle démocratique des forces de l'ordre. De nombreux interlocuteurs de la commission ont fait référence à l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui pose la nécessité d'une « force publique » pour la garantie des droits. On y reviendra.

Cette revendication ne saurait être entièrement satisfaite : l'activité de la police et de la gendarmerie relative à la police judiciaire ne saurait entièrement relever du regard du citoyen, mais de celui du juge qui dirige l'enquête, selon les principes de la procédure pénale. En revanche, le regard du citoyen peut légitimement se poser sur la manière dont les forces de l'ordre accomplissent leurs autres tâches, en particulier le maintien de l'ordre. La presse fait sienne cette exigence. La commission a entendu nombre de journalistes affirmer leur rôle dans un exercice démocratique de contrôle, simultanément à l'idée qu'ils n'avaient de prévention d'aucune sorte à l'égard des fonctionnaires de police ou des militaires de la gendarmerie.

Les membres des forces de l'ordre indiqueront sans doute – comme ils le font fréquemment – qu'ils sont le corps le plus contrôlé de France, en raison de la manière dont ils doivent constamment rendre compte à leur hiérarchie et des multiples instances qui vérifient la qualité de leur travail. Ce langage ne saurait être pris au pied de la lettre. Il est de multiples circonstances dans lesquelles les policiers « de terrain » (plus que les gendarmes) disposent d'une large autonomie. A tel point que, dans bien des circonstances, il y a lieu de s'interroger sur le rôle de l'encadrement, jugé – y compris par les fonctionnaires eux-mêmes – lointain et encombré de tâches de gestion. Mais à supposer que ce discours sur le contrôle soit exact, on doit observer en tout état de cause qu'il s'agit pour l'essentiel d'un contrôle purement interne. La querelle faite sur ce plan, aujourd'hui, à l'IGPN a quelque chose de profondément injuste, s'agissant d'un service qui, en dix ans, s'est largement ouvert aux citoyens, et a joué la carte de la transparence en rassemblant de nombreuses données dans un rapport annuel rendu public. Elle est cependant révélatrice d'un état d'esprit dont on doit tenir compte. Réclamer une instance indépendante pour contrôler les forces de l'ordre est ignorer, ou feindre d'ignorer, que depuis la loi du 6 juin 2000, existe une commission nationale de déontologie de la sécurité, absorbée en 2011 par le Défenseur des droits²¹, dont il n'est pas besoin de rappeler qu'il présente toutes les garanties d'indépendance requises.

En revanche, il est bien vrai que, au temps où des liens étroits étaient établis entre forces de l'ordre et presse, cette dernière était en mesure de jouer un rôle plus actif en la matière. L'évolution des esprits, la place que tient la sécurité dans les politiques publiques, les

²¹ Voir le 4° de l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011 définissant ses missions.

controverses sur les manifestations récentes, conduisent à penser que les journalistes doivent pouvoir prendre leur part dans la connaissance de la police et de la gendarmerie, comme ils le font dans d'autres domaines. Nulle crainte ne doit naître d'un tel examen, bien au contraire.

5/ C'est dans cette tension préexistante qu'est intervenue la proposition de loi relative à la sécurité globale, quelques semaines après la publication d'un schéma national du maintien de l'ordre qui n'a pas rencontré l'enthousiasme du côté de la presse, c'est un euphémisme. On ne doit pas mésestimer la portée de l'unité d'une profession pourtant souvent très partagée que cette proposition de loi a pu réaliser contre elle.

PARTIE II – DES PRINCIPES SUR LESQUELS FONDER LES RELATIONS ENTRE LA PRESSE ET LES FORCES DE L'ORDRE

Il a paru utile à la commission de rappeler les conditions et limites de trois principes essentiels de l'Etat de droit – le droit à la vie et la protection de l'intégrité physique des personnes, la défense de l'ordre public et la liberté d'expression –, sur lesquels seulement pourront être fondées des relations saines entre la presse et les forces de l'ordre et qu'il convient, pour cette raison, de garder à l'esprit.

CHAPITRE 1 – LE DROIT A LA VIE ET SA PORTEE SUR L'INTEGRITE PHYSIQUE DES PERSONNES

Le respect de l'intégrité physique des personnes peut s'entendre de deux manières complémentaires, issues des textes internationaux relatifs aux droits de l'Homme. D'une part, l'Etat ne saurait attenter à la vie des personnes qui relèvent de sa juridiction ; d'autre part, il ne saurait soumettre quiconque à la torture ou à un traitement inhumain, cruel ou dégradant. Cette obligation a elle-même une double portée. Elle impose à l'Etat non seulement de s'abstenir de provoquer la mort, mais aussi de rechercher des « précautions suffisantes », selon les termes de la Cour européenne des droits de l'homme, pour assurer la protection de la vie des personnes.

I. Sur la protection de la vie

Ces principes s'appliquent naturellement en matière de maintien de l'ordre. Toutefois, l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) comporte une exception au « droit à la vie » de son article 2. Elle énonce que ce droit ne sera pas méconnu lorsque, notamment, la mort « résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire (...) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection ».

Cette stipulation impose, par conséquent, trois conditions si l'Etat entend trouver une justification à un décès survenu lors de désordres sur la voie publique : il convient que le recours à la force soit absolument nécessaire ; que les moyens de la répression soient encadrés par la loi (au sens large) ; enfin, que les atteintes à l'ordre public aient atteint un degré particulièrement élevé de gravité – des rébellions lors de la dispersion d'une manifestation ne sauraient suffire à qualifier les faits d'émeute ou d'insurrection.

Des textes internationaux et des décisions juridictionnelles ont précisé le champ de cette exception, conçue de manière étroite. Autrement dit, l'exception prévue à l'article 2 a été réduite le plus possible par le juge de Strasbourg, dont l'arrêt *Giuliani et Gaggio c/ Italie*, rendu à propos des manifestations violentes ayant émaillé le sommet (« G8 ») de Gênes en 2001, est une bonne illustration. La Cour y rappelle que l'exception de l'article 2, jugé primordial parmi les stipulations de la Convention, n'établit pas les cas où un Etat peut tuer de manière intentionnelle, mais les situations où le recours à la force est possible ; que l'exception de nécessité doit être examinée de façon particulièrement stricte et que les circonstances justifiant une privation de la vie doivent être regardées très étroitement. En revanche, comme

elle l'avait jugé antérieurement, l'appréciation de l'usage de la force doit se faire au moment des troubles et non *a posteriori* : « affirmer le contraire imposerait à l'Etat et à ses agents chargés de l'application des lois une charge irréaliste qui risquerait de s'exercer aux dépens de leur vie et de celle d'autrui », juge la Cour. En l'espèce, cette dernière a vérifié précisément si les circonstances avaient justifié le tir d'un carabinier ayant causé la mort d'un manifestant ; elle a également recherché si l'Italie avait pris les mesures législatives et réglementaires susceptibles de réduire les effets « néfastes » de l'usage de la force ; elle a examiné enfin si l'organisation et la doctrine d'emploi de la police étaient conformes à l'obligation née de l'article 2. En définitive, elle a écarté la requête et n'a pas condamné l'Italie.

On peut en déduire que relève de l'examen de cette stipulation (et aussi de celle qui suit) l'équipement des forces de l'ordre et, en particulier, leur armement, pour déterminer s'ils sont en mesure d'assurer la protection des personnes même dans une manifestation violente. Le juge français fait un raisonnement de même nature : en témoigne la décision du 2 septembre 2009, *Association Réseau d'alerte et d'intervention pour les droits de l'homme*²², par laquelle le Conseil d'Etat admet les pistolets à impulsion électrique comme élément de l'armement de la police nationale, mais annule le texte prévoyant son utilisation par les polices municipales, faute de préciser les conditions et précautions d'emploi de l'arme.

II. Sur la prohibition des traitements inhumains et dégradants

Elle pose moins de questions d'appréciation dans la mesure où les traitements cruels, inhumains et dégradants (au sens de la Convention des Nations unies contre la torture) sont interdits par les textes internationaux ratifiés par la France. Aucune exception n'est prévue qui pourrait en justifier l'usage, quelles que soient les circonstances.

La prohibition trouve à s'appliquer dans tous les cas où la force physique est employée sur une personne en situation d'infériorité : tel est le cas d'une personne privée de liberté, ayant fait l'objet d'une interpellation ou confrontée aux forces de l'ordre alors qu'elle ne présente aucune menace. La violation de l'article 3 ne réside pas dans la gravité de l'atteinte physique portée à une personne, autrement dit dans la douleur ressentie ; mais dans l'atteinte au respect de la dignité humaine qu'implique une violence « gratuite ». « L'usage de la force physique qui n'est pas rendu strictement nécessaire par le comportement de ladite personne porte atteinte à la dignité humaine et constitue, en principe, une violation du droit garanti par l'article 3 », juge la Cour européenne des droits de l'homme²³. Elle peut donc constater cette méconnaissance lorsque les forces de l'ordre font un usage disproportionné de la force lors d'une manifestation illégale : frapper un manifestant tombé à terre, faire un croc-en-jambe à une personne interpellée, etc.

Comme pour l'article 2, l'Etat doit non seulement ne pas faire subir de mauvais traitements à quiconque, mais également prendre les mesures qui garantiront la protection des personnes en situation d'infériorité vis-à-vis des forces de l'ordre : la formation des agents, la présence de l'encadrement, les ordres donnés peuvent être des éléments de cette nécessité. Lorsqu'on « libère » les effectifs des unités pour une manœuvre en fin de manifestation, après des

²² N° 318 584.

²³ CEDH, 28 juillet 1999, *Selmouni c/ France*.

heures d'insultes et de coups, « il faut les retenir », juge à cet égard un cadre de la police nationale.

III. Sur l'application de ces principes à la presse

Dans la protection instituée par les conventions internationales applicables en France, dont la CEDH, contre les atteintes à la vie et à la dignité humaine, aucune distinction n'est faite entre les journalistes et ceux qui ne le sont pas. Cette protection est si « primordiale » qu'elle s'applique naturellement à tous, sans aucune distinction. Les représentants de la presse ne pourraient revendiquer un traitement différencié sur ce point : l'intégrité physique et la dignité humaine sont, dans un Etat de droit, les mêmes pour tous.

CHAPITRE 2 – DEFENDRE L'ORDRE PUBLIC

Dans les conventions internationales, la défense de l'ordre public n'apparaît pas comme un « droit » mais comme l'un des motifs qui peuvent justifier des limites apportées par l'autorité publique aux droits qu'elles définissent. Il en va ainsi en droit interne : la sauvegarde de l'ordre public est un « objectif de valeur constitutionnelle » au sens où le Conseil constitutionnel définit cette notion ; la loi doit concilier les libertés qu'elle définit et réglemente avec ces objectifs. Celui de la sauvegarde de l'ordre public peut donc justifier des restrictions aux droits garantis : la liberté d'aller et de venir, la liberté d'entreprendre, le respect de la vie privée par exemple.

Comme ce rapport l'a indiqué d'emblée, il s'agit de rechercher l'équilibre entre les nécessités qu'appelle le maintien de l'ordre public et la préservation des libertés. Cette recherche, même si elle n'est pas nécessairement très visible, est banale. Une nouvelle loi, l'arrêté d'un maire ou d'un préfet, une technique inédite, rendent nécessaires des évolutions. Une telle conciliation peut varier au fil du temps : l'état d'urgence décidé en 2005 puis à nouveau dix ans plus tard, et l'état d'urgence sanitaire déclaré en 2019, en sont des exemples. Mais la dignité humaine, introduite dans l'appréciation par le juge de la légalité des mesures de police, dans une célèbre décision du Conseil d'Etat de 1995²⁴, en est une autre. Le rapprochement entre des exigences contradictoires peut varier avec le temps, les circonstances et le contexte. Il appartient aux autorités de police, sous le contrôle du juge compétent, de l'opérer. Mais ce qui doit les guider est cette formule, souvent répétée, suivant laquelle « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception », qui s'applique évidemment à la liberté de mouvement nécessaire à la presse.

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'appliquer un raisonnement de cette nature en matière de manifestation²⁵. Lui ont été déférées notamment les dispositions de la loi d'orientation et de programmation de sécurité de 1995 portant l'une, sur les périmètres institués par l'autorité préfectorale avant et pendant les manifestations pour procéder à des fouilles à fin de saisie des armes pouvant être utilisées ; l'autre, sur la création de la peine complémentaire décidée par le juge pénal d'interdiction de participer à une manifestation sur la voie publique. Il énonce, dans le premier cas, que « les mesures ainsi édictées par la loi touchent aux conditions dans lesquelles s'exercent la liberté individuelle, la liberté d'aller et venir et le droit d'expression collective des idées et des opinions ; il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice de ces libertés constitutionnellement garanties et d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et notamment des atteintes à la sécurité des personnes et des biens qui répond à des objectifs de valeur constitutionnelle » ; dans le second cas, « qu'il incombe [au législateur] d'assurer (...) la conciliation des exigences de l'ordre public et de la garantie de libertés constitutionnellement protégées ». Ce qui vaut pour la loi vaut, de la même manière, pour les décisions des autorités de police.

Il est vrai que les décisions prises par ces dernières ne donnent pas lieu, quoiqu'en pensent peut-être les forces de l'ordre, fortement ébranlées par les condamnations judiciaires dont elles ont fait récemment l'objet, à beaucoup d'interventions du juge. La manière dont un

²⁴ Conseil d'Etat, 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, n° 136727.

²⁵ V. décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995.

journaliste est éconduit d'un lieu public où il souhaite se rendre, ou au contraire retenu dans celui dont il voudrait sortir, échappe largement à tout recours juridictionnel : sans doute peut-on imaginer des formes de recours plus directes et simples. Mais il faut surtout que l'équilibre évoqué ici trouve à s'élaborer dans une construction commune. Or la commission a constaté que les instruments de dialogue entre journalistes et forces de l'ordre étaient actuellement trop ténus pour qu'il puisse en être ainsi. La « com » ne saurait suffire à cet effet.

Pourtant, comme il a été indiqué dans les constats de ce rapport, un équilibre a été rompu. Un autre est à trouver. La liberté de la presse n'est pas sans limites, mais ces limites doivent être mises en perspective. La défense de l'ordre public est sans conteste impérative dans une démocratie : elle ne saurait entamer sensiblement des libertés dont elle est protectrice.

La difficulté pour les journalistes d'exercer leur métier, ou la peur qu'ils éprouvent à le pratiquer doivent être prises en compte : ils pensent que la qualité de l'information qu'ils diffusent s'en ressent. De leur côté, les forces de l'ordre font face à des violences et à des provocations en partie inédites et à un sentiment marqué d'être montrées du doigt là où elles attendaient de la reconnaissance. Ce sont les éléments de l'équilibre à trouver.

La liberté d'expression comprend la liberté de « communiquer des informations », autrement dit d'informer. La question se pose par ailleurs de l'existence, des conditions et limites d'une « liberté de filmer ».

I. La liberté d'informer

1/ L'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui a valeur constitutionnelle, dispose : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ». Le Conseil constitutionnel a jugé que cette disposition inclut la liberté d'expression collective, dans ses multiples dimensions (réunion, manifestation). Il affirme son caractère essentiel pour la démocratie et la défense des autres droits et libertés et vérifie le caractère nécessaire, adapté et proportionné des restrictions introduites par le législateur²⁶. Ce test tripartite de proportionnalité est opéré par le Conseil constitutionnel d'une manière très exigeante, dont mainte réforme législative récente a fait les frais (lutte contre la haine en ligne, renforcement des pouvoirs de l'administration à l'encontre de manifestants repérés, par exemple).

Il faut également rappeler les articles 12, 15 et 16 de la Déclaration. Aux termes de l'article 12, « La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ». Cet article tout à la fois institue une force concentrée entre les mains de l'Etat et la lie à la garantie des libertés, dont elle n'est qu'un instrument nécessaire. L'article 15, dont le Conseil constitutionnel a récemment déduit un droit d'accès aux documents administratifs, indique : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Cette disposition oblige l'ensemble des agents publics à se justifier auprès des citoyens de l'usage fait des prérogatives exercées en leur nom, tandis que l'article 16 institue une « garantie des droits », que le Conseil constitutionnel entend notamment comme impliquant que toute personne qui allègue que l'un de ses droits a été méconnu doit pouvoir disposer d'un recours effectif.

2/ La Convention européenne des droits de l'homme, qu'il faut entendre telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme, comme l'a prescrit l'arrêt d'Assemblée plénière de la Cour de cassation du 15 avril 2011²⁷, affirme également la liberté d'expression (article 10) et la liberté de réunion pacifique (article 11), la seconde devant se lire à la lumière de la première. La Cour insiste, depuis 1976, sur le fait que ces libertés doivent être comprises comme des éléments indissociables du type de régime politique compatible avec la Convention. Celui-ci s'entend d'une société démocratique, caractérisée par le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture, assurant la garantie des droits de l'homme dans le respect

²⁶ V. décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.

²⁷ Bull. 2011, Assemblée plénière n° 4 : « attendu que les États adhérents à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont tenus de respecter les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, sans attendre d'être attaqués devant elle ni d'avoir modifié leur législation ».

de la prééminence du droit – également désignée par l’expression « État de droit ». L’article 10 § 2 admet les ingérences étatiques dans l’exercice de la liberté d’expression à la condition que, prévues par la loi, elles soient « nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l’intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l’ordre ou à la prévention du crime » ou encore à la « protection de la réputation ou des droits d’autrui ».

Chaque mot compte ici et reçoit de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme toute sa portée. Le principe est la liberté d’expression, les exceptions doivent être interprétées restrictivement. Une règle générale doit avoir prévu une restriction apportée à l’exercice de cette liberté d’une manière suffisamment « prévisible », la prééminence du droit interdisant les formulations qui laisseraient aux autorités en charge de l’application de la règle restrictive un pouvoir d’appréciation qui laisserait place à l’arbitraire. Enfin, les restrictions doivent être « nécessaires », ce qui implique notamment la démonstration par l’Etat qu’elles répondent à un besoin social impérieux et l’interdiction de mesures qui seraient susceptibles de produire un effet dissuasif (« *chilling effect* »), c’est-à-dire de conduire à une abstention prudente de personnes découragées d’user du droit qui leur est reconnu par l’ampleur des risques encourus. La Cour suprême des Etats-Unis d’Amérique exprime cette dernière idée en disant que la liberté d’expression doit bénéficier d’un « *breathing space* », d’un espace lui permettant de s’épanouir sans contrainte.

Cela est particulièrement vrai lorsqu’est en cause une question d’intérêt général, c’est-à-dire un débat intéressant légitimement les citoyens d’un Etat démocratique. Le comportement des forces de l’ordre constitue à l’évidence une telle question. Il en résulte que la preuve du bien-fondé de la restriction apportée à la liberté d’expression sur ce thème sera particulièrement difficile à apporter par les autorités, spécialement lorsque sont en cause les médias, dont la Cour ne cesse de rappeler qu’ils jouent un rôle essentiel pour la démocratie. En pratique, la Cour n’admet alors des restrictions que s’il s’agit d’un « discours de haine » (appel à la violence, que celle-ci soit dirigée contre les institutions ou contre les membres des forces de l’ordre) ou en cas d’absence d’ « une base factuelle suffisamment précise et fiable » au regard de la gravité de l’allégation litigieuse²⁸.

3/ Sur le terrain de l’article 11, lu à la lumière de l’article 10, la Cour européenne des droits de l’homme a précisé que les réunions et défilés sur la voie publique rentraient dans le cadre du droit en question²⁹.

²⁸ V. l’arrêt *Pedersen et Baadsgaard c/ Danemark (gde ch.)* du 17 décembre 2004 : un officier de police judiciaire avait été accusé de falsification de preuves dans une enquête, sans que les éléments produits permettent d’étayer suffisamment une mise en cause aussi grave de son honneur.

²⁹ Ainsi, il est loisible aux Etats parties d’instaurer un régime d’autorisation, en vue de permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adaptées afin de garantir le bon déroulement de la manifestation, par exemple l’envoi de secours d’urgence (arrêt *Kudrevicius c/ Lituanie, gr. ch.* du 15 octobre 2015), la Cour s’assurant qu’il ne s’agit pas d’une entrave dissimulée à la liberté de réunion (arrêt *Oya Ataman c. Turquie* du 5 décembre 2006). La jurisprudence européenne insiste sur l’impossibilité pour les Etats d’empêcher les personnes souhaitant participer à une manifestation pacifique de le faire, le risque d’incidents mineurs ne pouvant être valablement invoqué pour justifier une interdiction (arrêt *Stankov c/ Bulgarie* du 2 octobre 2001). Lorsque se produisent des comportements violents, la réaction des autorités doit obéir au principe de proportionnalité, qui impose notamment de distinguer entre participants pacifiques et petits groupes violents (arrêt *Schwabe c/ Allemagne* du 1^{er} décembre 2011) et implique un usage extrêmement modéré de la force publique à l’encontre des manifestants (arrêt *Eva Molnar c/ Hongrie* du 7 octobre 2008).

Un arrêt particulièrement utile aux travaux de la commission a été celui rendu en Grande chambre le 20 octobre 2015 dans l'affaire *Pentikäinen c/ Finlande*. Il s'agissait d'un journaliste-photographe chargé par son employeur de couvrir une importante manifestation de protestation contre une réunion Asie-Europe devant se tenir le même jour à Helsinki. La police n'avait pas réussi à établir un contact, y compris sur les lieux mêmes de l'évènement, avec les organisateurs de cette manifestation, qui avaient invité les participants à s'habiller en noir et à « causer un peu de désordre dans les rues d'Helsinki ». La police avait approché les représentants des principaux médias pour les informer qu'une zone séparée leur avait été réservée, leur avait fourni les coordonnées de l'unité de la police chargée des relations publiques, un officier supérieur étant affecté à la communication. Une demi-heure après le début de la manifestation, les jets de bouteilles, pierres et pots de peinture firent place à une véritable émeute. La police boucla alors le périmètre. Durant 45 minutes, elle laissa passer les familles avec enfant et les représentants des médias, sans que les violences cessent. La police intima alors à la foule, par mégaphone et à plusieurs reprises, l'ordre de se disperser et, après avoir renforcé le cordon de sécurité, contrôla identité et effets personnels des personnes désormais autorisées à sortir aux points de passage aménagés par elle. Entretemps, la police ouvrait régulièrement son cordon de sécurité pour permettre l'appréhension de certaines personnes, puis le refermait. L'ordre donné à la foule de se disperser fut ensuite répété à plusieurs reprises. Le requérant décida de rester sur les lieux après avoir contacté sa rédaction. Il fut interpellé après avoir entendu un policier crier « attrapez le photographe ! ». Il est constant qu'il n'opposa aucune résistance à son arrestation, fut emmené en fourgon cellulaire au commissariat et gardé à vue pendant plus de 17 heures avant d'être libéré. Le requérant fut ultérieurement poursuivi pour atteinte à l'autorité de la police et déclaré coupable de ce délit, le tribunal considérant qu'il était clair que les ordres de dispersion s'adressaient à l'ensemble des personnes présentes, journalistes compris, mais sans qu'aucune peine soit prononcée, le tribunal ayant égard au dilemme (obéir ou informer jusqu'au bout) auquel avait été confronté l'intéressé.

La Cour européenne des droits de l'homme juge être en présence d'une ingérence dans la liberté d'expression du requérant, dès lors que l'exercice par l'intéressé de ses activités de journaliste a pâti des mesures prises à son encontre, admet la légalité de la mesure et le fait qu'elle visait la protection de la sécurité publique, la défense de l'ordre et la prévention des infractions, avant d'analyser la nécessité de la restriction litigieuse. Elle commence par énoncer :

« À cet égard, et compte tenu des faits de l'espèce, il y a lieu de souligner que les médias jouent un rôle crucial en matière d'information du public sur la manière dont les autorités gèrent les manifestations publiques et maintiennent l'ordre. En pareilles circonstances, le rôle de « chien de garde » assumé par les médias revêt une importance particulière en ce que leur présence garantit que les autorités pourront être amenées à répondre du comportement dont elles font preuve à l'égard des manifestants et du public en général lorsqu'elles veillent au maintien de l'ordre dans les grands rassemblements, notamment des méthodes employées pour contrôler ou disperser les manifestants ou maintenir l'ordre public. En conséquence, toute tentative d'éloigner des journalistes des lieux d'une manifestation doit être soumise à un contrôle strict ».

La Cour précise ensuite « que la protection que l'article 10 offre aux journalistes est subordonnée à la condition qu'ils agissent de bonne foi de manière à fournir des informations exactes et dignes de crédit dans le respect des principes d'un journalisme responsable », et

précise que cette dernière notion englobe aussi « la licéité du comportement des journalistes », du point de vue notamment de leurs rapports avec les autorités dans l'exercice de leurs fonctions. Elle estime ensuite, au vu du contexte retracé plus haut, que les ordres donnés par la police étaient légaux car reposant sur une appréciation raisonnable des faits, relève qu'il était « totalement impossible aux autorités de ménager une zone sécurisée à proximité des événements » et surtout que les journalistes ont pu travailler librement sur les lieux mêmes de la manifestation, y compris le requérant qui a pu prendre des photos tout au long de la manifestation, jusqu'au moment précis de son interpellation.

La Cour note aussi que le journaliste était vêtu de noir, comme les manifestants et à l'inverse de certains de ses collègues qui avaient revêtu des gilets jaunes pour être repérables par la police (« son apparence, juge la Cour, ne le distinguait pas clairement des manifestants. Il est donc probable que le requérant, compte tenu de sa présence dans la zone bouclée par le cordon et de son apparence, n'était pas facilement identifiable comme journaliste avant son interpellation »). La Cour relève encore que le requérant ne portait pas sa carte de presse « de manière visible de façon à pouvoir être immédiatement identifié comme journaliste » et qu'en ne quittant pas les lieux lors des sommations, le requérant « a pris sciemment le risque de se faire interpellé pour atteinte à l'autorité de la police », alors qu'il est constant que ses confrères avaient pu quitter les lieux sans problème, y compris quelques minutes avant l'arrestation du requérant.

Prenant note de ce que l'appareil photo et les cartes « mémoire » du requérant ont été traités comme des sources journalistiques, du fait qu'aucune restriction quant à l'usage futur des photos prises n'a été émise et des facilités qui avaient été offertes à la presse « pour couvrir la manifestation de manière adéquate », la Cour conclut, par 13 voix contre 4, que l'article 10 n'a pas été méconnu en l'espèce, en l'absence claire d'une tentative des autorités pour empêcher les médias de couvrir la manifestation ou d'entrave de leur travail « pour essayer de dissimuler au public l'attitude de la police vis-à-vis de la manifestation en général ou de manifestants en particulier ».

Toutes ces indications de l'arrêt montrent bien que la Cour part de l'idée que les journalistes doivent pouvoir couvrir librement ce type d'événements. Seul le comportement du requérant en l'espèce, c'est-à-dire son refus d'évacuer les lieux en dépit des ordres clairs donnés par la police, pouvait tomber sous le coup de la loi pénale, le comportement des autorités montrant que cela seul était mis en cause : la Cour « souligne qu'il convient de considérer cette conclusion au regard des circonstances particulières de l'espèce et en tenant dûment compte de la nécessité d'éviter toute atteinte au rôle de « chien de garde » des médias ».

4/ L'opinion dissidente rédigée, au nom de la minorité, par le juge Spano, conteste seulement le maintien de la privation de liberté et la condamnation du requérant, dès lors que sa qualité de journaliste était connue des autorités et qu'il était constant qu'il n'avait « pris aucune part à la manifestation elle-même et qu'il ne représentait pas une menace claire et concrète pour l'ordre public du fait d'un comportement hostile ou violent ». M. Spano insiste sur le fait qu'au moment précis de l'ordre de dispersion, « il était essentiel pour les journalistes, au regard de l'article 10 de la Convention, de pouvoir observer les choix opérationnels effectués par la police s'agissant de l'interpellation et de la dispersion des derniers manifestants pour garantir la transparence de l'action de la police et l'obliger à rendre des comptes, le cas échéant ». Compte tenu de ce que le juge national avait estimé excusable l'acte reproché au requérant, le juge dissident relève que celui-ci était autorisé à défendre « un journalisme investigateur et

combatif », qui pouvait l'autoriser à envisager de ne pas obtempérer en l'espèce aux ordres donnés aux manifestants par la police. Il déplore que la Cour n'ait pas suffisamment protégé dans cet arrêt « l'un des éléments fondamentaux de l'idéal démocratique protégé par la Convention européenne des droits de l'homme ».

II. Une liberté de filmer ?

Captation des images et diffusion des messages peuvent désormais être le fait de professionnels ou non : la société du spectacle est aujourd'hui à la portée de tous. De cette réalité, qu'on l'approuve ou non, il convient de prendre acte : ce qui est protégé, c'est la liberté d'expression, pas seulement celle des professionnels, reconnus comme tels ou non. Capturer des images, les diffuser, exprimer telle ou telle opinion : ces activités peuvent être le fait de chacun et, dans une société démocratique, il n'appartient pas aux pouvoirs publics d'opérer une sélection au sein de cette masse de communications. Qu'il en résulte une cacophonie ou un tumulte est une réalité dont il faut s'accommoder, parce que c'est le prix de la liberté : la Cour suprême des Etats-Unis l'a marqué en des termes forts, dans son arrêt *Cohen v. California* de 1971³⁰. Le discernement, qui permet de faire le départ entre les organes de presse, de radio ou de télévision, les médias en général, fiables et les autres, c'est aux citoyens de l'exercer et à l'école de la République de les former à cette fin, c'est-à-dire de les mettre en mesure d'apprécier le sérieux de l'enquête, la fiabilité des images diffusées, la pertinence des commentaires, l'indépendance et l'impartialité des comptes rendus, la volonté de dépasser l'émotion de l'instant et de mettre en perspective, etc. et de ne pas mettre tous les acteurs sur le même plan.

Toujours est-il que la liberté d'expression interdit de conférer à qui que ce soit un monopole de la prise d'image ou de la diffusion de tel ou tel contenu. S'il est possible, et même hautement souhaitable, de privilégier les journalistes professionnels, par exemple en leur garantissant, autant que possible, un accès protégé à certains événements, comme les manifestations sur la voie publique, il ne saurait être question d'en exclure tel ou tel ou d'interdire la prise d'image aux simples citoyens, manifestants ou spectateurs. La liberté de photographier et de filmer devrait être réaffirmée au profit de quiconque, les professionnels de l'information devant se voir reconnaître en la matière des prérogatives supplémentaires.

Il est entendu par ailleurs que la diffusion de ces images peut donner lieu à des poursuites civiles ou pénales, conformément au droit commun, par exemple lorsqu'elle peut s'analyser, compte tenu des commentaires qui l'accompagnent, comme une provocation, même non suivies d'effet, à la commission d'atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité de personnes chargées du maintien de l'ordre³¹. Le dénigrement de la police ou des responsables du maintien de l'ordre doit en revanche, en l'absence de telles provocations, être toléré, dès lors

³⁰ « À beaucoup, la conséquence immédiate de cette liberté pourra souvent sembler n'être que tumulte verbal, discord, voire expression agressive. Mais ce sont, à la vérité, dans les limites établies, des effets secondaires inévitables des valeurs suprêmes que le processus du débat public nous permet de réaliser. Que l'air paraisse parfois emplir d'une cacophonie de mots est, en ce sens, un signe non de faiblesse mais de force. »

³¹ Articles 23 et 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

qu'il n'y a pas diffamation – laquelle suppose l'articulation de faits précis dont la preuve est susceptible d'être rapportée, comme le rappelle la Cour de cassation³².

³² Ass. Plén., 25 juin 2010, *Bull. ass. pl.* 2010, n° 1.

PARTIE III – LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION : DES SOLUTIONS CONCRETES AUX DIFFICULTES

La commission a délibérément recherché, plutôt que des modifications d'un cadre législatif ou réglementaire qui lui apparaît dans l'ensemble fondé et clair – à la seule exception de la portée à donner à l'article 11 du code de procédure pénale, relatif au secret de l'enquête et de l'instruction –, des principes simples, à privilégier dans les comportements pratiques et opérationnels.

SOUS-PARTIE I – LES OBJECTIFS A ATTEINDRE

CHAPITRE 1 – GARANTIR L'INTEGRITE PHYSIQUE DES JOURNALISTES

I. Des atteintes croissantes à l'intégrité physique des journalistes de la part des forces de l'ordre

1/ Une grande partie des journalistes qui se rendent aujourd'hui, pour les couvrir, au sein de manifestations d'une certaine importance, craignent pour leur intégrité physique. Le mot peut paraître exagéré ; il ne l'est pas. Il s'agit d'un constat, que la commission a pu faire à de multiples occasions et qui doit être pris comme tel : la presse a intégré comme un fait qu'exercer son travail en de telles occasions constituait une prise de risque physique.

Cette crainte se manifeste, en pratique, par les mesures qu'un grand nombre d'entreprises de presse prennent désormais pour assurer la sécurité de leurs journalistes en manifestation. Ces mesures sont de trois principaux ordres :

- Un mouvement général d'indifférenciation ou d'anonymisation, consistant pour les journalistes à supprimer autant que possible les éléments permettant de les identifier comme tels et, par suite, de faire d'eux des cibles : non-port du brassard ou chasuble « presse », effacement des logotypes et insignes de l'entreprise de presse du matériel utilisé, etc. ;
- Une protection matérielle contre les risques auxquels les journalistes sont exposés. Celle-ci passe, d'abord, par le port de certains équipements (casque, lunettes balistiques, gilet léger protégeant des balles en caoutchouc, décontaminant lacrymogène, masque de protection respiratoire, etc.) ; ensuite, par un travail plus régulier en binôme, afin notamment de permettre aux journalistes reporters d'images de bénéficier du regard vigilant d'un confrère ; enfin, par la protection rapprochée de gardes du corps, à laquelle il est de plus en plus fréquemment recourue ;
- De façon plus minoritaire, mais y compris dans certains journaux de la presse locale et régionale, un soutien accru de la direction consistant à proposer aux journalistes : en amont des événements, des formations aux principes et méthodes du maintien de l'ordre (savoir distinguer les unités engagées, repérer les signaux faibles de montée en tension, se placer selon les manœuvres des forces de l'ordre, etc.) ; en aval, des

possibilités de « debriefing », voire de soutien psychologique. Sur ces deux points, l'AFP a, par exemple, créé un poste de « référent sécurité », qui propose des formations à la fois en interne et à l'attention d'autres médias, et noué un partenariat avec une société de télémédecine spécialisée dans la réduction des risques psychosociaux³³.

L'existence et, surtout, la banalisation de ces mesures constituent, en tant que telles, une source d'inquiétude. Et ce d'autant plus, d'une part, que plusieurs d'entre elles étaient jusqu'il y a quelques années réservées aux journalistes en zones de conflit ou de guerre – le poste de référent sécurité de l'AFP, qui centre désormais son action sur les manifestations en France, a, par exemple, été créé en 2011 à l'occasion des « Printemps arabes » – ; d'autre part, que ces mesures faisaient initialement l'objet de fortes oppositions de la part des journalistes concernés, qui estiment, sans doute à juste titre, qu'elles dénaturent leur travail, et qui les ont pourtant désormais intégrées.

2/ Cette inquiétude de la presse, et les mesures qui en résultent, se justifient par les agressions – physiques et verbales – que de nombreux journalistes ont eu à subir, de façon croissante ces dernières années, à l'occasion de la couverture de manifestations, et qui transparaissent dans le classement par l'association *Reporters sans frontières* de la France, en 2020, au deuxième rang des Etats membres de l'Union européenne pour les violences commises à l'encontre de journalistes³⁴. Ces agressions sont le fait, non seulement de manifestants ou d'éléments perturbateurs violents – notamment, semble-t-il, depuis « La Manif pour tous » de 2013 – mais également, force est de le constater, de membres des forces de l'ordre elles-mêmes.

L'accroissement des gestes agressifs de policiers et gendarmes à l'encontre de journalistes lors de manifestations peut être rapporté, selon un constat largement partagé, aux manifestations contre la loi dite « travail » de 2016, et a atteint son paroxysme – comme d'ailleurs les attaques de manifestants – à l'occasion du récent mouvement des « gilets jaunes ».

Cet accroissement, difficile à dater avec précision, l'est encore beaucoup plus à quantifier précisément. D'une part, parce qu'une grande partie de celles et ceux qui en ont été victimes ont fait le choix, pour diverses raisons, de ne pas saisir les autorités compétentes ; d'autre part, parce que ni l'IGPN ni l'IGGN ne tient de suivi statistique des saisines judiciaires et administratives ou des signalements spécifiquement relatifs aux journalistes. Pour autant, quelques données peuvent être utilement évoquées :

- L'IGPN aurait été saisie³⁵ depuis décembre 2018 – selon une comptabilité « manuelle » et par conséquent approximative –, de vingt-cinq enquêtes judiciaires³⁶ et quatre

³³ Consultée par environ 170 journalistes de l'AFP entre les mois de janvier 2020 et février 2021, dont 17,6 % en raison d'un « événement traumatique survenu au travail » - soit le deuxième motif de consultation, derrière la charge de travail (23,5 %).

³⁴ 45 cas ont été recensés. L'ONG a par ailleurs rétrogradé la France, comme il a été indiqué, dans son classement mondial de la liberté de la presse en 2020, au 34^{ème} rang.

³⁵ L'ensemble des enquêtes judiciaires et administratives concernant des membres des forces de l'ordre ne sont pas confiées aux inspections générales.

³⁶ Sur ce total, dix-sept enquêtes ont été retournées à l'autorité judiciaire. Le parquet a décidé à ce jour un classement pour treize d'entre elles, six enquêtes préliminaires sont encore en cours et une enquête a fait l'objet d'une ouverture d'information judiciaire.

enquêtes administratives³⁷ pour des faits commis lors d'opérations de maintien de l'ordre à l'encontre de personnes se présentant comme journalistes ; trente-cinq signalements de personnes se présentant comme telles auraient par ailleurs été effectués sur la plateforme de signalement de l'inspection générale au cours des années 2018 et 2019. Sur la même période, l'IGGN aurait, quant à elle, été saisie d'une seule enquête judiciaire et n'aurait initié aucune enquête administrative ; enfin, deux signalements³⁸ auraient été effectués sur la plateforme de signalement de l'inspection générale ;

- L'association *Reporters sans frontières* a, pour sa part, comptabilisé, entre les mois de novembre 2018 et mai 2019, cinquante-quatre cas de journalistes blessés en manifestation par les forces de l'ordre, dont douze gravement ; elle a porté plainte aux côtés de treize d'entre eux en décembre 2019, et trois en novembre 2020, pour des faits de violence par personne dépositaire de l'autorité publique dans l'exercice de ses fonctions.

Cet accroissement des agressions commises à l'encontre de la presse, que ces données statistiques ne reflètent qu'imparfaitement, a pour conséquence qu'une part significative des journalistes interrogés par la commission place aujourd'hui les forces de l'ordre – la police, est-il fréquemment souligné, davantage que la gendarmerie – devant les manifestants comme source principale de risque d'atteinte à leur intégrité physique en manifestation. Il n'est pas possible de vérifier ou d'infirmer la réalité factuelle de cette hiérarchisation, mais là n'est, à vrai dire, pas l'enjeu principal : la perception est bien celle-ci, et que la presse envisage les forces de l'ordre avec inquiétude est, en tout état de cause, préoccupant.

3/ Tous les « moments » d'une manifestation de voie publique ne sont pas les mêmes, et il est à cet égard essentiel de distinguer clairement, parmi les agressions recensées, au moins deux catégories de situations.

D'un côté, les situations de rétablissement de l'ordre, que l'on peut qualifier de « haute intensité » : il est clair que, lorsqu'une manifestation a dégénéré en attroupement et que celui-ci est appelé à se disperser, que la force publique est employée à cette fin – force dont il n'est pas contestable que l'usage, même légitime, puisse s'avérer violent, au sens commun du terme³⁹ – et que des charges ou bonds offensifs sont menés, souvent dans la fumée de gaz lacrymogènes et dans la vision restreinte que permet le casque, il est difficile pour les fonctionnaires et militaires engagés de discriminer subtilement au sein de la foule. Cela ne signifie pas que l'usage de la force à l'encontre de journalistes soit, même dans ces moments, légitime, mais il constitue, en quelque sorte, un dommage collatéral ; la presse d'ailleurs le souligne elle-même, sensible aux difficultés auxquelles sont confrontées les forces de l'ordre dans le « feu de l'action », et assume cette part de risque.

Mais ce type de situations doit être clairement distingué d'un autre, beaucoup plus préoccupant : celui des situations de « basse intensité », où les forces de l'ordre visent, « à froid » et en dehors de toute menace ou comportement agressif, des journalistes pourtant isolés et clairement identifiés comme tels par leur matériel, le port d'une chasuble, d'un brassard ou d'un casque siglés « presse ». La réalité est que ces attaques existent,

³⁷ Dont trois ont révélé un usage disproportionné de la force.

³⁸ L'un a été transmis à l'IGPN, l'autre n'a pas fait l'objet de suites en raison d'un dépôt de plainte parallèle.

³⁹ V. le rapport annuel du référent déontologue des ministères de l'intérieur et chargé de l'outre-mer (2019).

particulièrement à l'égard de vidéastes et photographes. On n'en donnera que quelques exemples, parmi beaucoup d'autres :

- celui de journalistes visés par des tirs de LBD en dehors de toute menace provenant de la zone où ils se trouvent, ou, plus régulièrement encore, tenus en joue par la même arme, au seul motif, dans les deux cas, qu'ils filment ou prennent une photographie ;
- celui encore de journalistes visés, au même motif et souvent « en passant », par des coups plus ou moins violents de tonfa ou matraque dans leurs mains, leur matériel ou leurs jambes, ou délibérément bousculés ;
- celui enfin, isolé mais éloquent – dont on trouvera une photographie ci-dessous – de deux journalistes restés seuls sur un espace vidé de ses manifestants qui, filmant l'extinction de l'incendie d'un immeuble par un camion de police et ne pouvant à l'évidence paraître représenter aucune menace, voient celui-ci se tourner vers eux et les « doucher » intégralement de neige carbonique.



Source : France Télévisions.

DR

A ces exemples, que l'on pourrait multiplier, s'ajoutent de régulières insultes adressées par des membres de forces de l'ordre à des journalistes – elles aussi, y compris dans des situations pourtant de basse intensité. On notera à cet égard que ces insultes débordent non seulement le cadre des manifestations, mais également, désormais, celui du « terrain » : pensons, par exemple, à tel tract d'un syndicat de police représentant un journaliste, accusé d'avoir révélé publiquement l'identité d'un fonctionnaire d'une brigade anti-criminalité, sous les traits d'un

4/ Ce qui se révèle, derrière ces agressions physiques et verbales, doit être compris dans une large mesure comme une volonté d'intimidation, de revanche, voire punitive. De fait, la manifestation offre à certains fonctionnaires – de façon variable selon les unités et les grades – des interstices et occasions de « faire payer » à certains journalistes précisément identifiés, comme cela a pu se voir récemment, ou, plus généralement, à l'ensemble indifférencié des vidéastes et photographes, quel que soit leur statut, le supposé biais, décrit plus haut, à l'œuvre dans le traitement médiatique, au sens large, des opérations de maintien de l'ordre, jugé systématiquement défavorable aux forces de l'ordre. Ces agressions constituent

l'expression la plus grave, mais non pour autant exclusive, de la défiance qui s'est répandue au sein des forces de l'ordre, depuis quelques années, envers la presse.

II. La sécurité des journalistes doit être assurée en toutes circonstances

1/ Ces attaques ont au moins trois types de conséquences. D'abord, les traces physiques et psychologiques qu'elles laissent sur les journalistes concernés – qui, plusieurs années après les événements, en gardent pour la plupart un souvenir intact. Ensuite, une dégradation préoccupante de l'image des forces de l'ordre auprès de la presse et, au-delà d'elle, de l'opinion, et des relations que celles-ci entretiennent. Enfin, certains journalistes et entreprises de presse se posent désormais la question, qu'ils ne se posaient pas auparavant, du rapport entre les bénéfices et les risques de la couverture d'une manifestation, ou de certains moments ou lieux de celle-ci. Risques dont on notera qu'ils ne sont pas seulement physiques et psychologiques, mais également financiers : la protection, qu'il s'agisse du matériel de sécurité ou de l'emploi de gardes du corps, a un coût non négligeable, tout comme le rachat de matériel de prise de vue ou de son, pour lesquels beaucoup de journalistes ne sont pas assurés. Plusieurs médias, notamment locaux ou régionaux, l'affirment ainsi clairement, bien qu'à regret : sur certains événements, ils n'envoient plus personne, estimant, selon le mot de la rédactrice en chef d'un média local interrogée par la commission, que « ce serait aller au casse-pipe » et que « la sécurité de [ses] salariés est primordiale ». Dans cette mesure, une limite injustifiée à la liberté d'informer est clairement posée.

2/ Pour l'ensemble de ces raisons, et d'abord parce qu'elles sont injustifiables et par suite inacceptables dans un Etat de droit, la commission estime qu'il est nécessaire, d'une part, de reconnaître la réalité et, d'autre part, de renoncer aux agressions verbales et *a fortiori* physiques de journalistes identifiés comme tels. Lorsque de telles agressions ont lieu, il est essentiel de les condamner fermement, d'abord par l'encadrement présent sur le terrain et, le cas échéant, par l'engagement de poursuites disciplinaires ou judiciaires.

3/ Au-delà, il convient pour les forces de l'ordre, comme elles le font naturellement la plupart du temps, d'assurer la sécurité des journalistes face aux attaques de manifestants, y compris dans les lieux et moments de tension, qui ne sauraient être soustraits au regard de la presse. La nécessité pour les sociétés de presse de recourir à des agents de protection rapprochée est le signe que la force publique, ici, ne remplit pas pleinement son rôle. A cet égard, la commission recommande que les journalistes puissent facilement se placer, lorsqu'ils craignent pour leur intégrité physique, derrière les forces de l'ordre, sans que celles-ci ne leur opposent, comme cela a pu être constaté, de suspicion de principe quant à la réalité de leur qualité professionnelle.

Recommandation n° 1 : garantir la sécurité physique des journalistes dans les manifestations en toutes circonstances, en leur permettant s'ils le souhaitent de se placer derrière les cordons des forces de l'ordre.

4/ Enfin, aucune raison ne justifie de restreindre la possibilité pour les journalistes d'assurer leur protection par le port de certains équipements, tels que des casques, gilets, lunettes,

désinfectant lacrymogène ou encore masques respiratoires et de protection⁴⁰. Or force est de constater que cette possibilité leur est, aujourd'hui, régulièrement refusée, par la saisie de ces matériels à l'occasion de barrages filtrants mis en place à l'entrée de la zone de départ des manifestations. Les journalistes doivent, dans ces conditions, choisir entre renoncer à effectuer leur travail ou, pour pouvoir l'effectuer, accepter de risquer leur sécurité ; une alternative qui n'est pas acceptable.

Outre le fait que le cadre juridique dans lequel ces saisies sont opérées est incertain⁴¹ – elles se fondent dans certains cas sur des arrêtés préfectoraux interdisant le port et le transport d'objets « destinés à mettre en échec tout ou partie des moyens utilisés par les représentants de la force publique pour le maintien de l'ordre public »⁴², et, dans d'autres cas, sur des réquisitions écrites du procureur de la République prises sur le fondement de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale⁴³, qui ne semble pourtant pas permettre la saisie de matériels de protection ne pouvant être considérés comme des armes par destination –, leur mise en œuvre pratique, sur le terrain, apparaît elle-même largement arbitraire et, par conséquent, imprévisible. Ainsi, lors d'une même manifestation, un même journaliste pourra se voir refuser le passage par un policier ou gendarme s'il ne consent pas à se défaire de ses équipements de protection alors que, quelques mètres plus loin ou à l'issue d'une plus ou moins longue négociation, il pourra être autorisé à les conserver.

Dans ces conditions, la commission recommande, dans la logique initiée par le paragraphe 2.1 du schéma national du maintien de l'ordre, que des instructions claires soient données aux forces de l'ordre afin d'uniformiser les pratiques et de garantir la possibilité pour les journalistes de porter des équipements de protection. Deux précisions doivent en outre être apportées : cette possibilité, d'une part, ne saurait être conditionnée à une quelconque accréditation préalable, mais doit être ouverte à tout journaliste en mesure de présenter, en cas de demande, un document attestant de sa qualité (v. sous-partie II, chapitre 1^{er}, sur l'identification des journalistes) ; d'autre part, elle ne saurait, sauf à lui faire perdre son objet, être restreinte au prétexte de l'infraction de dissimulation du visage prévue et réprimée par l'article 431-9-1 du code pénal⁴⁴, qui suppose notamment, pour être caractérisée, que cette dissimulation s'effectue « sans motif légitime », ce qui n'est pas le cas d'un journaliste dans l'exercice de sa profession⁴⁵.

⁴⁰ A l'exception des seuls matériels de protection contre les « gaz de combat (...) spécialement conçus pour l'usage militaire, de détection et de protection contre les agents biologiques ou chimiques ou contre les risques radiologiques », qui relèvent, en vertu du 17° du I de l'article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure, de la catégorie A2. On notera que cette catégorie n'inclut ni l'ensemble des matériels de protection respiratoire ni même l'ensemble des matériels de protection contre les gaz de combat.

⁴¹ V. sur ce point : 9 juillet 2020, décision du Défenseur des droits n° 2020-131.

⁴² V. l'arrêté n° 2019-00417 du 29 avril 2019 du préfet de police portant mesures de police applicables à Paris en vue de prévenir les risques de troubles le 1^{er} mai 2019.

⁴³ Permettant des opérations de contrôles d'identité, d'inspections visuelles et de fouilles de bagages et de véhicules sur les lieux et aux abords d'une manifestation dans le but de rechercher des auteurs d'infractions, principalement liées à la législation sur les armes, les explosifs ou les stupéfiants.

⁴⁴ « Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis, de dissimuler volontairement tout ou partie de son visage sans motif légitime »

⁴⁵ Voir en ce sens l'interprétation du SNMO retenue par l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 27 octobre 2020, n° 445369 : « (...) le paragraphe 2.2.1 [du SNMO] rappelle « la nécessité de préserver l'intégrité physique des journalistes sur le terrain » puis énonce que : « eu égard à l'environnement dans lequel ils évoluent,

Recommandation n° 2 : permettre aux journalistes qui le souhaitent de porter des équipements de protection, y compris lorsque ceux-ci dissimulent tout ou partie de leur visage, indépendamment de toute forme d'accréditation préalable et sur la seule présentation, en cas de contrôle, d'un document attestant de leur qualité.

les journalistes peuvent porter des équipements de protection, dès lors que leur identification est confirmée et leur comportement exempt de toute infraction ou provocation ». Cette énonciation a pour objet de rappeler que les journalistes, lorsqu'ils sont présents dans une manifestation pour les besoins de l'exercice de leur profession, disposent en principe d'un motif légitime, tenant à la nécessité de garantir leur intégrité physique, pour porter des équipements de sécurité, notamment des masques et des lunettes, sans que soit caractérisée l'infraction, prévue et réprimée par l'article 431-9-1 du code pénal, consistant en le fait « pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis, de dissimuler volontairement tout ou partie de son visage sans motif légitime » ».

Titre 1 – Des entraves croissantes à la liberté de la presse

I. La liberté de la presse fait l'objet d'entraves croissantes

1/ Outre les atteintes à l'intégrité physique des journalistes qui, ainsi qu'il a été dit, conduisent à l'abstention prudente de certains médias, découragés par l'ampleur des risques encourus, la commission constate que la presse fait l'objet d'entraves croissantes et de plus en plus désinhibées – également, semble-t-il, depuis les manifestations contre la loi dite « travail » de 2016 – de la part des forces de l'ordre.

On se limitera à définir cinq catégories d'entraves, correspondant aux cas les plus régulièrement constatés par la commission et qui concernent, chaque fois, des journalistes clairement identifiés comme tels :

- Des refus de laisser passer pour couvrir un événement : cela peut concerner un barrage filtrant à l'entrée d'une manifestation, au motif du port d'équipements de protection ; l'accès à une salle d'audience de palais de justice ou à la consultation de son rôle, au motif de la présence de matériel d'enregistrement ; l'accès aux lieux d'évacuation de campements illégaux de migrants, comme à la fin du mois de décembre 2020 dans les secteurs de Dunkerque et Calais, au prétexte de faciliter l'exécution matérielle de la mission des forces de l'ordre, d'assurer le respect de la dignité des personnes évacuées ou de prévenir les atteintes aux tiers⁴⁶ ; ou, encore, l'accès à certaines voies publiques, comme aux quais de Seine à Paris lors de leur évacuation par la police, le 6 mars 2021, au motif fallacieux d'une « exclusivité avec l'AFP » ;
- A l'inverse, des refus de laisser sortir d'un dispositif en cours de manifestation ou, à son issue, d'un encerclement de manifestants⁴⁷. Parfois, à des fins délibérées de discrimination négative, lorsque certaines personnes sont autorisées à sortir mais pas un vidéaste ou photographe auquel il est indiqué : « Tu ne passes pas, toi !⁴⁸ » ; mais plus régulièrement, dans une logique d'indifférenciation, consistant à traiter des journalistes au même titre que l'ensemble des manifestants : « tu attends qu'on ouvre, comme tout le monde » ;
- Des refus réguliers de laisser prendre une image – qui se manifestent par la mise en joue à l'aide d'un LBD, une main posée sur l'objectif de l'appareil, une vue

⁴⁶ V. en ce sens l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 3 février 2021, n° 448721.

⁴⁷ V. sur ce point : Conseil constitutionnel, décision n° 2020-889 QPC du 12 mars 2021, *M. Marc A. et autres*, qui juge que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité ont pour seul objet de reconnaître à l'Etat la mission générale de maintien de l'ordre public et ne définissent pas les conditions d'exercice de cette mission et notamment pas les moyens pouvant être utilisés à cette fin ; qu'à ce titre, « il ne peut donc leur être reproché d'encadrer insuffisamment le recours par l'Etat dans le cadre de cette mission, à certains procédés de maintien de l'ordre tels que la technique dite de « l'encerclement » ».

⁴⁸ Cf. introduction du rapport.

délibérément obstruée ou encore l'ordre intimé de « dégager » –, souvent sans motif ou à celui qu'on pourrait « voir le visage » du policier ou militaire concerné. Cela, y compris en dehors des opérations de maintien de l'ordre, comme tel fonctionnaire en faction devant un lieu de culte interdisant toute prise de vue autre que depuis son dos ;

- Des verbalisations, voire interpellations et gardes à vue de journalistes pour, le plus souvent, respectivement, participation à une manifestation interdite⁴⁹ ou, comme au mois de novembre 2020 à l'égard d'un journaliste de France 3 Île-de-France, participation délictueuse à un attroupement⁵⁰. Ces interpellations de journalistes sont évaluées par l'association *Reporters sans frontière* au nombre de vingt-deux en 2020, plaçant la France au premier rang des Etats membres de l'Union européenne. Une manifestation concrète du risque qu'elles font peser sur les journalistes et de l'inquiétude qu'elles suscitent peut être trouvée dans la rédaction, en 2019, par l'association de la presse judiciaire et le syndicat national des journalistes, d'un « guide de défense du journaliste » destiné à rappeler leurs droits à celles et ceux qui se trouveraient confrontés à ce type de situations ;
- Plus rarement enfin, des actes de censure, consistant en la demande de suppression d'une image qui vient d'être prise ou, dans cas les plus graves, à l'endommagement ou la destruction volontaire du matériel d'enregistrement, que ce soit dans le cadre de la manifestation ou à l'issue d'une garde à vue prenant pourtant fin sans poursuite. Ces risques aboutissent à ce que certains photographes emportent aujourd'hui en manifestation deux cartes « mémoire », au cas où l'une d'entre elles viendrait à être saisie, selon une technique jusqu'ici surtout utilisée pour les passages de *checkpoints* en zone de conflit.

2/ Si ces entraves, comme les agressions mentionnées plus haut, ont ceci de commun qu'elles sont à la fois arbitraires et imprévisibles, il n'apparaît pour autant pas pertinent, tant les faits dénoncés sont nombreux et convergents, de les ramener seulement à des manquements individuels aux règles auxquelles les forces de l'ordre sont soumises.

De même, si ces entraves sont souvent justifiées par la peur, évoquée ci-dessous, de certains membres des forces de l'ordre de voir leur image « jetée en pâture » sur Internet, celle-ci ne saurait ni, en tout état de cause, les justifier ni, à la vérité, suffire à les expliquer, dans la mesure où elles concernent également des journalistes professionnels identifiés comme tels.

Trois principaux facteurs permettent, semble-t-il, d'en rendre plus justement compte :

- D'abord, un facteur individuel : d'une part, l'ignorance de la réglementation applicable, certains policiers ou gendarmes étant sincèrement convaincus qu'il est interdit de les filmer sur la voie publique ; d'autre part, la crainte, en étant filmé ou photographié, de

⁴⁹ Sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure. En application de ces dispositions, le décret du 20 mars 2019 instituant une contravention pour participation à une manifestation interdite sur la voie publique a inséré dans le code pénal un nouvel article R. 644-4, aux termes duquel : « Le fait de participer à une manifestation sur la voie publique interdite sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe ».

⁵⁰ L'article 431-4 du code pénal punit « le fait, pour celui qui n'est pas porteur d'une arme, de continuer volontairement à participer à un attroupement après les sommations ».

courir un risque juridique et médiatique accru d'être pris en défaut, et le sentiment assez répandu qu'il est préférable d'interdire illégalement une prise d'image au fait d'être pris sur image en train de commettre une illégalité ;

- Ensuite, un facteur hiérarchique : d'une part, dans la faiblesse de la réaction, sur le terrain, de l'encadrement immédiat et, *a posteriori*, de l'autorité hiérarchique disposant du pouvoir de sanction ; d'autre part, dans le partage du sentiment, y compris à des niveaux hiérarchiques élevés, que la présence de la presse constitue souvent une gêne, dont il est préférable, dans certaines situations, de se passer. En témoigne de façon exemplaire l'instauration de plus en plus fréquente de périmètres de sécurité inaccessibles à tous, y compris aux journalistes, lors d'opérations de police administrative, sous couvert de motifs d'ordre public mais destinés, avant tout, à se « faciliter la vie », c'est-à-dire à éviter la contrainte que la présence d'un observateur extérieur représente ;
- Enfin, comme il a été rapporté à plusieurs reprises à la commission, y compris par des membres des forces de l'ordre, un facteur tenant à la généralisation d'un climat de méfiance, voire de défiance, envers la presse. Cet état d'esprit se manifeste par une tendance à placer cette dernière dans un « camp opposé » à celui des forces de l'ordre, contre lequel il s'agirait de remporter la « guerre » de l'information ou de l'image.

A ce dernier égard, comme évoqué ci-dessus, de nombreux membres des forces de l'ordre interrogés par la commission ont exprimé des regrets quant au caractère « biaisé » ou « systématiquement défavorable aux forces de l'ordre » de l'information diffusée par certains médias, qui ne prendraient pas suffisamment en compte leur point de vue ou se spécialiseraient dans le recensement des violences policières.

La commission s'étonne de devoir le faire, mais rappelle à cet égard que la liberté de la presse, qui résulte, ainsi qu'il a été dit, des libertés d'expression et de communication, inclut à la fois la liberté de choix du sujet traité et de la ligne éditoriale selon laquelle il est traité. Il est ainsi parfaitement loisible à la presse, sous la seule réserve du respect de la réglementation applicable et des principes déontologiques de la profession (v. le chapitre 2 de la sous-partie II), et *a fortiori* pour tout citoyen, de rendre compte d'un événement comme une manifestation selon l'angle de son choix et, à cette fin, par exemple, de ne photographier que des banderoles, n'enregistrer que des revendications ou ne filmer que des violences.

II. La liberté de la presse n'est pas absolue, mais fait l'objet d'une protection particulière

1/ Les journalistes sont du point de vue du droit des citoyens, en quelque sorte, « comme les autres⁵¹ », à l'exception, d'une part, du statut spécifique des journalistes professionnels qui, comme il a été indiqué, défini aux articles L. 7111-1 à L. 7114-1 du code du travail, en fait des salariés à part, soumis à des dispositions dérogatoires ou complémentaires aux règles communes du code du travail, et, d'autre part, de la protection accordée au secret des sources.

⁵¹ L'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 vise tous les citoyens.

On ne saurait, pour autant, les traiter exactement « comme les autres » – ni, *a fortiori*, plus négativement qu’eux – dans la mesure où la liberté de presse⁵², qui résulte des libertés d’expression et de communication des pensées et des opinions garanties par l’article 11 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen du 26 août 1789 et l’article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (v. le chapitre 3 de la partie II), mais aussi, plus prosaïquement, la qualité de l’information délivrée au public, supposent que les journalistes bénéficient d’un accès privilégié à l’information et, notamment, aux lieux où se déroulent les événements qu’ils couvrent. Et cela avec une prévisibilité suffisante, qui ne saurait dépendre du temps ou de la capacité de négociation du journaliste concerné avec les forces de l’ordre, temps durant lequel il n’est pas en mesure d’effectuer son travail. En somme, il convient de revenir sur la pratique consistant à n’opérer, au mieux, aucune différenciation et, au pire, une discrimination négative dans le traitement des journalistes.

Au-delà même de la liberté de la presse, garantir l’observation et la couverture fiable de l’action des forces de l’œuvre apparaît constituer un impératif autonome, que l’on peut rattacher à l’article 12 de la Déclaration de 1789⁵³ : la « force publique » que nécessite la garantie des droits de l’homme et du citoyen est publique, non seulement en ce qu’elle est instituée « pour l’avantage de tous », mais également en ce qu’elle s’exerce publiquement, sous le regard de tous. Et cette garantie joue d’ailleurs, comme beaucoup s’accordent à le reconnaître, dans l’intérêt même des forces de l’ordre : d’une part, parce que l’absence de transparence de leur action, qui, en particulier sur des événements exceptionnels ou dans des moments de tension, constitue un élément sensible de la vie démocratique de la Nation, engendre, en retour, la méfiance de l’opinion ; d’autre part, parce que les entraves apportées à l’exercice des journalistes professionnels suscitent non seulement l’appréhension des médias consacrés mais, avec un parallélisme incontestable, le développement des « *street reporters* » mentionnés plus haut ou, selon la formule utilisée par l’un des interlocuteurs de la commission, de journalistes « spécialistes des manifestations », jouant de leur va-tout mais parfois pourvus d’une moindre préoccupation déontologique. Ces personnes, autrement dit, remplissent le vide ainsi créé : le sentiment, répandu chez les forces de l’ordre, d’absence de couverture fiable de leur action, en est partiellement le résultat.

2/ Cela ne signifie pas que la liberté de la presse, n’en déplaise à certains, soit absolue. Il existe des limites claires, que le droit existant prévoit et dont tant le juge constitutionnel que la Cour européenne des droits de l’homme vérifient, pour le premier, que les atteintes qu’elles portent à l’exercice de la liberté d’expression et de communication sont « nécessaires, adaptées et proportionnées à l’objectif poursuivi »⁵⁴ et, pour la seconde, que ces restrictions,

⁵² Qui constitue une liberté fondamentale au sens de l’article L. 521-2 du code de justice administrative, en tant que composante de la liberté d’expression et de la liberté de communication des idées et des opinions (v. JRCE, ord., 3 février 2021, n° 448721).

⁵³ « La garantie des droits de l’homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l’avantage de tous, et non pour l’utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

⁵⁴ V. Conseil constitutionnel, décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l’ordre public lors des manifestations ; v. également décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020, Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, qui censure deux séries de dispositions de l’article 1^{er} de la loi déferée instituant à la charge de différentes catégories d’opérateurs de services de communication en ligne de nouvelles obligations de retrait de certains contenus diffusés en ligne, au motif que, compte tenu des difficultés d’appréciation du caractère manifestement illicite des contenus signalés dans le délai imparti, de la peine encourue dès le premier manquement et de l’absence de cause spécifique d’exonération de responsabilité, ces

d'une part, sont prévues par la loi et, d'autre part, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, « à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire »⁵⁵.

De nombreuses dispositions législatives punissent les abus de la liberté de la presse, au premier rang desquelles la loi du 29 juillet 1881, dont les dispositions du chapitre IV prévoient et répriment les infractions commises par voie de presse comme, notamment, outre la provocation aux crimes et délits mentionnée plus haut⁵⁶, les délits de diffamation et outrage⁵⁷, la publication d'actes de procédure criminelle ou correctionnelle avant l'audience⁵⁸, la diffusion d'images faisant apparaître une personne non condamnée portant des menottes ou entraves ou placée en détention provisoire⁵⁹, ou encore la réalisation de sondages portant sur la culpabilité d'une personne⁶⁰. Et les premiers responsables de ces abus sont, selon un régime de responsabilité dit « en cascade », prévu au chapitre V de la même loi, les directeurs de publication ou éditeurs.

De même, la loi protège un certain nombre de secrets, parmi lesquels, outre le secret de la défense nationale, le secret de l'enquête et de l'instruction⁶¹ – auquel les journalistes ne sont certes pas tenus, mais pour le recel de violation duquel ils peuvent être poursuivis⁶² –, la protection des données à caractère personnel ou, encore, le respect de l'intimité de la vie privée auquel chacun, y compris les fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie, a droit⁶³.

Enfin, des restrictions peuvent être apportées à l'exercice de la liberté de la presse, comme à celui de toute liberté fondamentale, en matière de police administrative, dès lors, d'une part, qu'elles le sont pour des motifs d'ordre public et, d'autre part, qu'elles sont à la fois

dispositions ne pourraient qu'inciter les opérateurs de plateforme en ligne à retirer les contenus qui leur sont signalés, qu'ils soient ou non manifestement illicites.

⁵⁵ Article 10 §2 de la CEDH.

⁵⁶ Articles 23 et 24.

⁵⁷ Articles 29 et suivants.

⁵⁸ Article 38.

⁵⁹ Article 35 ter.

⁶⁰ Même article.

⁶¹ Article 11 du code de procédure pénale.

⁶² Article 321-1 du code pénal. V. par exemple : Cass. Crim., 3 avril 1995, n° 93-81.569 ; et Cass. Crim., 9 juin 2015, n° 14-80.713. On notera que les personnes qui divulguent des informations soumises au secret de l'enquête et de l'instruction peuvent également être poursuivies si leur action constitue une entrave à l'exercice de la justice (article 434-7-2 du code pénal), et que la loi réprime la publication, avant l'intervention d'une décision juridictionnelle définitive, de commentaires tendant à exercer des pressions en vue d'influencer les déclarations des témoins ou la décision des juridictions d'instruction ou de jugement (article 434-16 du code pénal).

⁶³ Article 9 du code civil et article 226-1 du code pénal, qui punit le fait de volontairement porter atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui en enregistrant, sans le consentement de la personne concernée, des paroles prononcées à titre privé ou confidentiel ou l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé. Le respect de la vie privée est par ailleurs garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 (v. décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995), par l'article 8 de la CEDH (v. 26 mars 1987, *Leander c/ Suède* et 4 décembre 2008, *S. et Marper c/ Royaume-Uni*) et par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

nécessaires, adaptées et proportionnées aux objectifs poursuivis⁶⁴ – ce qui n’interdit pas, lorsqu’elle répond à ces conditions, l’instauration, par exemple, de périmètres de sécurité.

Titre 2 – Concilier le droit de photographier ou filmer les opérations des forces de l’ordre avec la nécessaire protection de celles-ci

I. Garantir le droit de photographier ou filmer les opérations des forces de l’ordre dans les lieux publics

1/ Afin de faire cesser les entraves apportées à la couverture de l’action des forces de l’ordre, la commission recommande tout d’abord que soit clairement rappelé aux personnels de police et de gendarmerie, ainsi que le fait une circulaire du ministre de l’intérieur du 23 décembre 2008⁶⁵, qu’ils ne peuvent en principe⁶⁶ s’opposer à la captation d’images ou de sons des opérations qu’ils mènent dans les lieux publics, que celle-ci soit le fait de journalistes ou de toute autre personne. Autrement dit, qu’ils ne bénéficient – en dehors du cas particulier des personnels affectés dans des services dont les missions exigent, pour des raisons de sécurité, le respect de l’anonymat⁶⁷ – d’aucune protection particulière en matière de droit à l’image, et que la liberté d’informer prime, lorsqu’ils exercent leurs fonctions, sur leur droit au respect de la vie privée.

2/ En tout état de cause, seules la publication, la diffusion ou la transmission de ces images peuvent faire l’objet de restrictions, prévues par la loi, et non leur enregistrement. D’où il résulte que ne sauraient être justifiées ni la demande de suppression d’une vidéo ou d’une photographie, ni la saisie – en dehors de cas exceptionnels liés à des enquêtes pénales –, ni enfin, *a fortiori*, la destruction ou l’endommagement volontaire de matériel d’enregistrement, et plus généralement de tout matériel de presse. De tels actes, qu’ils aient lieu avant, pendant ou à l’issue d’un événement couvert par la presse, exposent leurs auteurs à des poursuites disciplinaires et judiciaires, et doivent à ce titre être fermement condamnés.

Recommandation n° 3 : rappeler clairement aux forces de l’ordre qu’elles ne peuvent en principe s’opposer à la captation d’images ou de sons des opérations qu’ils mènent dans les lieux publics, que celle-ci soit le fait de journalistes ou de toute autre personne, ni *a fortiori* demander la suppression de tels enregistrements. Préciser que ces consignent valent y compris pour le film ou la photographie de leur visage, en dehors des personnels affectés

⁶⁴ V. Conseil d’Etat, 19 mai 1933, *Benjamin et syndicat d’initiative de Nevers*, n° 17413.

⁶⁵ Circulaire relative à l’enregistrement et à la diffusion éventuelle d’images et de paroles de fonctionnaires de police dans l’exercice de leurs fonctions.

⁶⁶ En dehors des cas prévus par l’article 226-1 du code pénal cité ci-dessus.

⁶⁷ Cas limitativement énumérés par les dispositions de l’arrêté du ministre de l’intérieur du 7 avril 2011 relatif au respect de l’anonymat de certains fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie nationale, pris en application de l’article 39 *sexies* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, parmi lesquels, notamment, les services du renseignement territorial, la direction générale de la sécurité intérieure ou le groupe d’intervention de la gendarmerie nationale ; l’article L. 861-1 du code de la sécurité intérieure garantit l’anonymat de tous les agents des services spécialisés de renseignement.

dans des services dont les missions exigent, pour des raisons de sécurité, le respect de l'anonymat.

3/ Au-delà du droit, il importe de comprendre que la tentation de restreindre la possibilité de prise d'image des forces de l'ordre n'est ni souhaitable, tant l'absence de transparence suscite la méfiance, ni sérieusement envisageable, tant elle va à contre-courant d'évolutions lourdes de notre société où l'image ne cesse, précisément, de prendre une place accrue. Comme il a été indiqué, plus de cinquante millions de citoyens disposent d'un *smartphone* et les interlocuteurs de la commission le reconnaissent à l'unanimité : on ne reviendra pas sur cette évolution.

Il est certes indéniable la possibilité d'être photographiées ou filmées à tout instant constitue, pour les forces de l'ordre, une contrainte supplémentaire. Mais, plutôt que de se battre, si l'on peut dire, contre un moulin à vent, la commission recommande que les forces de l'ordre intègrent cette contrainte comme un paramètre nouveau mais durable de leur travail, auquel il convient de s'adapter. Cela, comme d'ailleurs l'admettent aisément certains responsables rencontrés, à deux égards :

a/ Adaptation, d'abord, de leurs manœuvres. L'augmentation considérable du nombre

de vidéastes et photographes au sens large, quel que soit leur statut, présents lors des manifestations – ce que les forces de l'ordre décrivent comme une « nuée de caméras » – constitue pour elles une gêne indéniable, compliquant leurs mouvements et limitant leur visibilité de ce qui se passe « derrière cette nuée ». Par ailleurs, une question spécifique a fait l'objet de commentaires récurrents des membres des forces de l'ordre interrogés par la commission : celle de personnes qui, notamment en manifestation mais pas seulement, les filment ou photographient à quelques centimètres à peine de leur visage, non pour informer mais dans le dessein manifeste et exclusif de les provoquer ; parfois, en accompagnant cette approche de commentaires narquois ou propos insultants.

Ces situations, qui mettent en lumière la difficulté qu'il peut y avoir à concilier les nécessités de l'ordre public et la liberté d'informer, sont complexes et ne sauraient être réglées abstraitement, tant elles sont affaire de situation et, pour chacun des acteurs impliqués, de discernement. Trois éléments, toutefois, paraissent devoir être soulignés :

- Premièrement, la gêne volontaire des manœuvres des forces de l'ordre et leur provocation ne sauraient être le fait de journalistes, sauf à ce que ceux-ci perdent, par ce comportement « actif », leur statut d'observateur ;
- Deuxièmement, si la gêne, *a fortiori* volontaire, des manœuvres des forces de l'ordre ne saurait être acceptée, et si l'accomplissement de ces manœuvres peut justifier de tenir à distance ou de faire reculer celui ou celle qui filme ou photographie, cela ne saurait pour autant justifier de l'entraver, une fois cette gêne écartée, dans son observation ;
- Troisièmement, les provocations de manifestants à l'égard des forces de l'ordre sont aussi anciennes que les manifestations, et le *smartphone* constitue seulement, pour les provocateurs, un outil supplémentaire, qui restera d'autant plus utilisé que la réaction des forces de l'ordre permettra de les placer en défaut. Comme à l'ensemble de celles qu'elles ont malheureusement à subir, l'honneur et la responsabilité des

forces de l'ordre paraît ainsi devoir être de ne pas céder à ce nouveau type de provocation – sans préjudice bien sûr des cas où, en raison de certains gestes, paroles ou menaces, la ligne de l'outrage aura été franchie, ce qui signifierait qu'il ne s'agit plus seulement d'une provocation mais d'un délit⁶⁸.

Mettre en œuvre efficacement ces principes suppose que les policiers et gendarmes se préparent à la gestion de ces situations, qui s'avèrent récurrentes. Aussi la commission recommande-t-elle que les entraînements des forces de l'ordre, et non seulement des unités de forces mobiles, intègrent ces situations, ce qui n'apparaît pas, malgré leur sensibilité particulière, être le cas aujourd'hui.

b/ L'adaptation nécessaire est, ensuite, celle de l'état d'esprit des forces de l'ordre : la commission estime qu'il convient pour celles-ci de partir désormais du principe que l'ensemble de leurs actions sur la voie publique est susceptible d'être filmé, que ce soit par des journalistes, des observateurs, de simples passants ou des citoyens présents à leur balcon, ou encore, plus systématiquement d'ailleurs, par des caméras du réseau de vidéoprotection⁶⁹. S'il peut être perçu comme une contrainte, ce changement d'état d'esprit peut aussi constituer une incitation positive, comme l'ont indiqué à la commission un militaire de la gendarmerie et un fonctionnaire de police qui agissent déjà ainsi, à l'adoption, en tout temps, d'un comportement exemplaire.

Recommandation n° 4 : intégrer la possibilité permanente d'enregistrement de l'action des forces de l'ordre sur la voie publique comme un paramètre nouveau mais durable de leur travail, et y adapter tant les manœuvres que l'état d'esprit des personnels, dans une perspective d'exemplarité.

4/ Pour accompagner ces évolutions, la commission recommande le développement résolu des prises d'image par les forces de l'ordre elles-mêmes, quel qu'en soit le support, dans la logique d'un mouvement déjà engagé depuis plusieurs années par les unités de force mobile et, notamment, la gendarmerie mobile : caméras individuelles (dont la qualité doit être améliorée et le maniement simplifié)⁷⁰, caméras embarquées, équipes spécialisées comme, dans la gendarmerie mobile, les CIOP⁷¹ ou la CNOEIL⁷² et, au sein des compagnies

⁶⁸ Article 433-5 du code pénal. Il est toutefois exceptionnel qu'une telle infraction justifie une interpellation lors d'opérations de maintien de l'ordre, car cela mobiliserait des personnels et limiterait, par suite, les capacités de manœuvre d'une unité constituée.

⁶⁹ V. les articles L. 251-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, issus de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

⁷⁰ Déclenchement complexe, faible durée des batteries, etc. Le ministre de l'intérieur a annoncé la généralisation de ces caméras à compter du 1^{er} juillet 2021. V. les articles L. 241-1 et L. 241-2 du code de la sécurité intérieure et la loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique.

⁷¹ « Cellule image ordre public », dotée de moyens d'enregistrement vidéo, intégrée à chaque escadron de gendarmerie mobile. Ces cellules ont pour mission exclusive de filmer le déroulement d'opérations de maintien de l'ordre afin de disposer d'un support vidéo pouvant, le cas échéant, servir de preuve (matérialiser des troubles à l'ordre public, enregistrer des ordres d'intervention, etc.).

⁷² « Cellule nationale d'observation et d'exploitation de l'imagerie légale ». Cette unité nationale intervient sur l'ensemble du territoire métropolitain, afin d'apporter un appui opérationnel aux unités de la gendarmerie nationale par l'enregistrement et l'exploitation de photographies et vidéos de l'espace de manœuvre dans lequel elle est déployée.

républicaines de sécurité, le SARISE⁷³ ou des opérateurs vidéos, voire, lorsqu'ils s'avèrent nécessaires et sous réserve d'un encadrement législatif et réglementaire suffisant, moyens « 3D » du type drones, hélicoptères et ballons captifs⁷⁴.

Ce développement, qui doit bien sûr être entouré de garanties⁷⁵ propres à assurer que les atteintes qu'il porte au respect de la vie privée restent proportionnées aux objectifs poursuivis, présente en effet trois avantages, à même de faciliter l'adaptation des manœuvres et de l'état d'esprit des forces de l'ordre à la possibilité d'être filmées en permanence :

- Il permet de limiter l'appréhension des forces de l'ordre à l'égard de la prise d'images de journalistes, d'observateurs ou de citoyens, dans la mesure où leurs interventions sont, en tout état de cause, déjà filmées « en interne » ;
- Il permet souvent d'apaiser les tensions, dès lors que les personnes concernées sont clairement informées – ainsi qu'elles doivent toujours l'être – de ce que leur interaction avec les forces de l'ordre est filmée ;
- Enfin et surtout, il sécurise juridiquement les personnels, qui expriment une vive inquiétude à l'égard des vidéos ou photographies « tronquées » ou, du moins, « sorties de leur contexte ». La réponse à cette inquiétude ne pouvant passer, pour les raisons exprimées ci-dessus, par la limitation des possibilités de prise d'image, elle doit passer par l'assurance de chaque fonctionnaire ou militaire qu'il dispose d'images non-altérées, pouvant le cas échéant servir à sa décharge. De fait, il a été rapporté à la commission que des membres des forces de l'ordre, à défaut de matériel performant, s'étaient eux-mêmes équipés, à leurs propres frais, de matériel d'enregistrement personnel du type *GoPro*(™) : preuve s'il en est que la « sécurité juridique » des personnels passe moins par la réduction des images que par leur extension.

Recommandation n° 5 : systématiser l'enregistrement, par les forces de l'ordre, de leurs propres opérations, afin de limiter leur appréhension quant à la prise d'images d'observateurs extérieurs et d'assurer leur sécurité juridique en cas de mise en cause.

Reste la question, complexe, des fins auxquelles ces images peuvent être utilisées – en dehors de celles, dont il n'est pas apparu à la commission qu'elles soient réglementées⁷⁶, des images

⁷³ « Système autonome de retransmission d'images pour la sécurisation d'événements ». Il s'agit d'un dispositif de caméras mobiles mis en place à l'occasion d'événements majeurs, permettant de pallier les insuffisances du réseau de vidéo-protection.

⁷⁴ V. sur cette question : Conseil d'Etat, 22 décembre 2020, *La Quadrature du Net*, n° 446155 ; l'avis de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat du 20 septembre 2020 relatif à l'usage de dispositifs aéroportés de captation d'images par les autorités publiques, n° 401214 ; et l'article 22 de la proposition de loi relative à la sécurité globale adoptée par l'Assemblée nationale le 24 novembre 2020.

⁷⁵ Notamment l'impossibilité pour les membres des forces de l'ordre d'accéder librement aux images qu'ils ont eux-mêmes enregistrées, l'information systématique des personnes filmées et la fixation d'une durée limitée de conservation des données en l'absence de procédures administratives, judiciaires ou disciplinaires.

⁷⁶ Qui ne semblent, de fait, pas relever du champ d'application de la directive n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, dite directive « police-justice ».

prises par les services de communication institutionnelle de la police⁷⁷ et de la gendarmerie⁷⁸. En effet, si l'ensemble de ces images peut être utilisé à des fins probatoires dans le cadre d'enquêtes administratives et judiciaires – ce qui pose, au demeurant, la question des modalités de demande de conservation et d'accès à ces images de la part des plaignants⁷⁹ –, de nombreux membres des forces de l'ordre interrogés par la commission ont exprimé le souhait qu'elles puissent, également, être utilisées à des fins d'information du public sur les circonstances d'une intervention.

Il ne lui revient pas de prendre position sur un sujet actuellement en discussion au Parlement⁸⁰, mais la commission, d'une part, constate qu'il est toujours loisible au procureur de la République, au cours de l'enquête ou de l'instruction et dans le cadre prévu par l'article 11 du code de procédure pénale, de rendre publiques de telles images ou les éléments qu'elles contiennent ; d'autre part, recommande que, si une extension des possibilités d'utilisation de ces images par les forces de l'ordre, en dehors des cas où une enquête est ouverte, devait être prévue, celle-ci soit utilisée avec rigueur et retenue, dans le seul objectif d'apaiser les tensions par la fourniture d'informations factuelles – en aucun cas de façon à alimenter des polémiques ou, encore moins, une « guerre de l'image ».

En tout état de cause, la commission recommande d'harmoniser les finalités et conditions dans lesquelles les images enregistrées par les forces de l'ordre lors d'opérations menées sur la voie publique peuvent ou non être diffusées au public ou mises à la disposition de la presse. Ces finalités et conditions varient en effet aujourd'hui selon le moyen d'enregistrement de ces images (caméra individuelle, CIOP, SARISE, moyens privés, etc.), ce qui n'apparaît pas constituer une logique pertinente : à la fois parce que ces moyens évoluent en même temps que la technique, et parce qu'ils apparaissent sans incidence sur l'opportunité ou la légitimité de la diffusion d'une image.

Recommandation n° 6 : harmoniser les finalités et conditions dans lesquelles les images enregistrées par les forces de l'ordre lors d'opérations menées sur la voie publique, quel que soit le support de leur enregistrement, peuvent être diffusées au public ou mises à la disposition de la presse. Renoncer, dans ce cadre, à toute tentation d'alimenter une « guerre de l'image ».

II. Répondre à la crainte des forces de l'ordre qu'il soit porté atteinte à leur intégrité physique en dehors de leur exercice professionnel

A. Une crainte renforcée

⁷⁷ Service d'information et de communication de la police nationale (SICOP).

⁷⁸ Service d'information et de relations publiques de la gendarmerie (SIRPA).

⁷⁹ Le Conseil national des barreaux a notamment exprimé le souhait auprès de la commission que la demande de conservation des images, notamment de vidéo-protection, puisse être facilitée, sur simple saisine de l'autorité propriétaire, avant que ne s'engage, le cas échéant, un débat contradictoire sur l'accès à ces images.

⁸⁰ L'article 21 de la proposition de loi sécurité globale, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale le 24 novembre 2020, prévoit l'ajout, au troisième alinéa l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure d'une nouvelle finalité d'enregistrement des caméras individuelles des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale, consistant en « l'information du public sur les circonstances de l'intervention ».

1/ La protection de la liberté d'informer et d'enregistrer l'action des forces de l'ordre sur la voie publique n'enlève rien, c'est une évidence, à la nécessité d'assurer la protection de chacun de leurs membres. Or, outre la violence parfois élevée à laquelle celles-ci sont confrontées, notamment lors de manifestations dans lesquelles s'infiltrèrent des individus dont la seule motivation est d'en « découdre » avec elles, et les difficultés que posent la répétition et la durée croissante de ces manifestations dans un contexte de réduction des effectifs, de nombreux fonctionnaires de police et militaires interrogés par la commission expriment une inquiétude spécifique quant aux attaques dont ils pourraient être victimes, ainsi que des membres de leurs familles, en dehors de leur exercice professionnel.

Cette inquiétude semble s'être accrue depuis l'attentat terroriste du 13 juin 2016 à Magnanville, qui a causé la mort de deux fonctionnaires de police à leur domicile, et l'agression incendiaire de plusieurs policiers, le 8 octobre suivant à Viry-Châtillon, qui fit parmi eux deux blessés graves. Ces deux attaques furent la source d'une « colère policière » forte et publiquement exprimée qui, au moins pour l'une, puise sa source dans l'affaïssement de la frontière entre vie professionnelle et vie personnelle : beaucoup de ce qui touche à la première est, pour les forces de l'ordre, supportable ; ce qui touche à la seconde ne l'est légitimement pas.

2/ Se greffe sur cette inquiétude la crainte de certains membres des forces de l'ordre de voir leur identité, qu'il s'agisse d'une image, d'un nom ou, *a fortiori*, d'une adresse, non seulement, selon une expression régulièrement entendue, « jetés en pâture » sur Internet, mais aussi, plus généralement, publiés dans la presse. Cette crainte, qui est souvent mise en avant comme motif de l'absence de port du RIO (« référentiel des identités et de l'organisation »)⁸¹, n'est pas spécifique au maintien de l'ordre : au contraire, elle concerne les fonctionnaires et militaires territoriaux davantage que les unités de forces mobiles, qui, d'une part, disposent en tout état de cause d'un équipement les rendant difficilement identifiables et, d'autre part, n'interviennent, par construction, pas sur le territoire où ils vivent. Et cette crainte existe de façon croissante y compris, d'une part, à l'occasion d'événements anodins, comme un simple contrôle routier, et, d'autre part, au sein de la hiérarchie : pensons à tel colonel commandant un groupement de gendarmerie départementale qui a refusé la publication de son identité dans l'article qui mentionnait, comme il est de coutume dans la presse locale, sa mutation dans un nouveau territoire.

Si l'ampleur de ces risques – qu'il s'agisse de menaces, d'insultes ou d'agressions physiques – est difficile à mesurer, leur existence est indéniable. Il n'a été porté à la connaissance de la commission aucun cas de passage à l'acte lié à cette modalité d'identification de fonctionnaires ou militaires (hormis le « tag » du domicile d'un commissaire), mais elle a pu constater, par exemple, la circulation sur Internet de la photographie d'un commissaire de police, accompagnée du texte suivant : « Si vous croisez ce type, vous savez ce qu'il vous reste à faire ». Et, comme il a été dit, de nombreux fonctionnaires font état des risques encourus à dévoiler leur métier à leur voisinage et aux condisciples de leurs enfants.

La protection des policiers et gendarmes face à ces risques doit, par conséquent, être assurée, afin que ceux-ci soient délivrés de cette appréhension. Il convient toutefois, à cette fin, de garder à l'esprit deux éléments. D'abord, que ces risques ne concernent pas spécifiquement

⁸¹ Ce port est en principe prévu depuis le 1^{er} janvier 2014 (arrêté du 24 décembre 2013).

les forces de l'ordre, mais l'ensemble de la société, comme en témoignent les problématiques récurrentes de harcèlement dont de multiples personnes, quels que soient leur âge et leur profession, sont quotidiennement victimes sur les réseaux sociaux. Ensuite, et surtout, que ces risques, quelle qu'en soit l'ampleur, sont sans lien avec le travail de la presse, qui est soumise à des principes déontologiques et de responsabilité forts : il est évident qu'un journaliste qui exposerait l'image, le nom ou l'adresse de membres des forces de l'ordre, comme d'ailleurs de qui que ce soit, dans l'objectif qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique, perdrait *ipso facto* sa qualité de journaliste et la protection que celle-ci lui accorde.

B. Le cadre juridique actuel permet de répondre à cette crainte

1/ Dans cette situation, et au regard de ces deux constats, la commission considère que, si la régulation des réseaux sociaux – qu'elle a fait le choix, ainsi qu'il a été dit, de ne pas aborder – pourrait utilement évoluer⁸², la législation actuelle apparaît suffisante pour garantir la sécurité juridique des forces de l'ordre et, notamment, qu'elles ne puissent faire l'objet de procédés d'identification tendant à les isoler dans l'objectif de les menacer ou, *a fortiori*, de porter atteinte à leur intégrité physique.

A cet égard, on rappellera que la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse punit, à ses articles 23 et 24, la provocation aux crimes et délits, que cette provocation ait été ou non, respectivement, suivie d'effets, et que le code pénal réprime tant les menaces et actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique (article 433-3) que la mise en danger de la vie d'autrui (article 223-1), la divulgation d'informations ayant entraîné une atteinte à la considération de l'intéressé ou à l'intimité de sa vie privée (article 226-1), l'usage de données de toute nature permettant d'identifier une personne lorsqu'il est effectué en vue de troubler sa tranquillité ou de porter atteinte à son honneur ou sa considération (article 226-4-1), la complicité par aide, assistance ou provocation à une infraction, dès lors que la seconde est en lien direct avec les premières (article 121-7), ou encore la mise en danger délibérée de la personne d'autrui (article 121-3). On rappellera, enfin, que le code pénal punit de façon renforcée depuis 2018 ce qu'on appelle parfois le « cyber-harcèlement de meute » i.e. « par plusieurs personnes » (article 222-33-2-2).

2/ Il ne revient pas à la commission de se prononcer sur l'opportunité de l'adoption de dispositions législatives en cours de discussion au Parlement et, en particulier, de l'article 24 de la proposition de loi relative à la sécurité globale, adoptée par l'Assemblée nationale le 24 novembre 2020 ou de l'article 18 du projet de loi confortant le respect des principes de la République, adopté par l'Assemblée nationale le 16 février 2021 – étant noté que l'infraction prévue par ces dernières dispositions, qui ne concernent pas spécifiquement les forces de

⁸² Ce qui est en cours : la Commission européenne a publié, le 15 décembre 2020, deux projets de règlements – « Digital Services Act » et « Digital Markets Act » – destinés à mettre en place un nouveau cadre de régulation des plateformes numériques. Mentionnons également, en France, la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, qui donne au CSA de nouvelles missions de contrôle des moyens mis en œuvre par les plateformes en ligne en matière de lutte contre la diffusion de fausses informations ; ou encore la loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur Internet, qui crée un observatoire de la haine en ligne ; et le projet de loi confortant le respect des principes de la République, qui renforce de le contrôle des plates-formes par le Conseil supérieur de l'audio-visuel et facilite les poursuites contre les contenus haineux.

l'ordre mais prévoient seulement une circonstance aggravante lorsque les faits en cause sont commis à leur préjudice, inclut l'infraction, plus restrictive, prévue par les premières.

Il lui revient en revanche de recommander que, dans le cas où ces dispositions viendraient à être adoptées, des instructions claires soient transmises aux forces de l'ordre quant aux conséquences qu'il convient, ou non, d'en tirer, faute de quoi elles pourraient s'avérer source de nouvelles incertitudes ou de nouveaux arbitrages.

En effet, il n'apparaît pas que ces dispositions, qui supposent la conjonction d'un élément matériel et d'un élément intentionnel, constituent, en tant que telles, des entraves à la liberté de la presse : un journaliste pourrait théoriquement tomber sous le coup des incriminations qu'elles prévoient, mais cela supposerait qu'elles soient caractérisées dans tous leurs éléments constitutifs, et par conséquent que soit reconnue une intention particulière de porter atteinte à des personnes identifiées, ce qui, par construction, ainsi qu'il a été dit, ne saurait être le cas d'un journaliste dans le cadre de son activité – sauf à ce que, ce faisant, il n'agisse pas en tant que journaliste et, alors, une exonération totale de responsabilité ne serait ni souhaitable ni, sans doute, constitutionnellement et conventionnellement envisageable⁸³.

Toutefois, il doit être clair que ces dispositions, qui punissent seulement la diffusion, lorsqu'elle est malveillante, de certaines données ou images, ne sauraient en aucun cas avoir pour effet de restreindre la liberté d'informer, de filmer ou photographier, en particulier, les forces de l'ordre. Or force est de constater que, alors même qu'elles ne sont pas entrées en vigueur, ces dispositions suscitent d'ores et déjà, en pratique, de telles restrictions, nécessairement illégales mais dont les effets n'en sont pas moins réels : de nombreux journalistes se sont vus interdire la prise d'image de policiers ou gendarmes sur la voie publique, au motif qu'elle serait désormais interdite, la seule perspective de l'adoption des textes en cause agissant en quelque sorte comme un justificatif, ou un prétexte, légitimant une pratique, croissante depuis quelques années, d'entraves à la liberté de la presse.

Recommandation n° 7 : assurer, dans le cadre législatif et réglementaire existant, une protection effective des membres des forces de l'ordre.

A cette fin, privilégier une approche globale des risques liés à la mise en danger de la vie d'autrui par la diffusion d'informations personnelles, qui concernent l'ensemble des citoyens. Si les dispositions de l'article 24 de la proposition de loi relative à la sécurité globale ou de l'article 18 du projet de loi confortant le respect des principes de la République telles qu'adoptées en première lecture par l'Assemblée nationale venaient à entrer en vigueur, transmettre aux forces de l'ordre des consignes claires, leur rappelant que ces dispositions sont sans impact sur la possibilité d'enregistrer leur image.

⁸³ V. Conseil constitutionnel, décision n° 89-262 DC du 7 novembre 1989, loi relative à l'immunité parlementaire. La Cour européenne des droits de l'homme juge, quant à elle, que « malgré le rôle essentiel qui revient aux médias dans une société démocratique, les journalistes ne sauraient en principe être déliés de leur devoir de respecter les lois pénales de droit commun au motif que l'article 10 leur offrirait une protection inattaquable (...). En d'autres termes, un journaliste auteur d'une infraction ne peut se prévaloir d'une immunité pénale exclusive – dont ne bénéficient pas les autres personnes qui exercent leur droit à la liberté d'expression – du seul fait que l'infraction en question a été commise dans l'exercice de ses fonctions journalistiques » (CEDH, 20 octobre 2015, *Pentikäinen c/ Finlande*, n° 11882/10 ; v. également : 10 décembre 2007, *Stoll c/ Suisse*, n° 69698/01 ; et 21 septembre 2006, *Monnat c/ Suisse*, n° 73604/01).

Titre 3 – Garantir la liberté d'accès et de mouvement des journalistes

Si la liberté d'observer, de filmer et de photographier sans entrave concerne, comme on vient de le voir, tout citoyen, la commission estime que l'exercice par les journalistes de leur profession justifie de leur accorder, outre une protection particulière, un accès facilité et privilégié à certains lieux et rassemblements, dès lors qu'ils sont en mesure de présenter un document attestant de leur qualité.

I. Sur l'accès à certains lieux

1/ La commission recommande, tout d'abord, que des consignes soient données pour que l'accès des journalistes aux manifestations qu'ils couvrent soit, non seulement assuré, mais également facilité. Cet accès facilité doit inclure, notamment :

- Le passage des barrages filtrants mis en place à l'entrée de la zone de départ d'une manifestation afin notamment de procéder, sur réquisitions écrites du procureur de la République prises sur le fondement de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, aux contrôles d'identité prévus au septième alinéa de l'article 78-2 du même code aux fins de recherche et poursuite de certaines infractions, à la visite de véhicules, à l'inspection visuelle des bagages ou à leur fouille ;
- L'entrée et la sortie des dispositifs de service d'ordre mis en place le long du parcours de certaines manifestations, notamment les dispositifs dits « en U ». Les journalistes doivent en effet pouvoir librement rejoindre ou quitter une manifestation à tout moment, sans être contraints de redescendre ou remonter le cortège ;
- La sortie des encerclements de manifestants dans lesquels des journalistes se trouveraient pris, ou des dispositifs qui, bien que laissant un point de sortie plus ou moins facilement identifiable, s'y apparentent. La liberté de mouvement des journalistes ne saurait, dans ces situations, être restreinte au même titre que celle des manifestants, sans constituer une entrave à la liberté de la presse.

Recommandation n° 8 : garantir la possibilité pour les journalistes, sur la seule présentation d'un document attestant de leur qualité, d'entrer et sortir librement des dispositifs de sécurité encadrant des manifestations de voie publique.

2/ Ainsi qu'il a été dit plus haut, on constate un recours croissant, lors des manifestations ou d'autres opérations de police administrative, à l'outil des périmètres de sécurité, au sens générique du terme. Au-delà des doutes que l'on peut émettre quant à la pertinence, et surtout, dans certains cas, à la légalité de ces périmètres, la commission recommande qu'il soit en tout état de cause porté une attention particulière, lorsqu'ils sont effectivement mis en place, à l'accès des journalistes. Si cet accès peut être limité ou refusé, dans certaines circonstances exceptionnelles, pour des motifs d'ordre public tenant en particulier à la sécurité des personnes, les restrictions ainsi apportées à la liberté de la presse doivent être, ici encore, à la fois nécessaires, adaptées et strictement proportionnées à l'objectif poursuivi ;

autant de conditions qui doivent faire l'objet d'un contrôle étroit du juge administratif, notamment quant à la durée et à l'extension du périmètre mis en place, y compris lorsque celle-ci n'est pas prévue par un texte.

La commission estime par conséquent que ces restrictions :

- Ne sauraient, par construction, être les mêmes que celles apportées à la liberté d'aller et venir de tout citoyen. Ce qui justifie de tenir un « barrage ferme » face à des manifestants ne le justifie pas nécessairement pour des journalistes ;
- Ne sauraient être justifiées par le seul motif d'éviter la contrainte que la présence d'un observateur extérieur représente, ainsi que cela apparaît trop souvent être le cas, notamment lors d'opérations d'évacuation ou mise à l'abri de personnes ;
- Doivent toujours permettre d'assurer la visibilité du déroulement des opérations par les journalistes ainsi tenus à distance, de sorte qu'ils ne dépendent pas « exclusivement des informations délivrées par le service de communication des préfectures »⁸⁴ ou des forces de l'ordre.

Recommandation n° 9 : ne restreindre l'accès des journalistes aux périmètres de sécurité mis en place à l'occasion d'opérations de police administrative, et notamment d'évacuation ou de mise à l'abri de personnes, qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Dans ces rares cas, assurer néanmoins la visibilité, par la presse, du déroulement de l'ensemble des opérations.

II. Sur l'accès à certains rassemblements

La commission estime qu'il résulte de ces principes que les journalistes doivent être en mesure de couvrir tout type de rassemblement, indépendamment de sa licéité – qui n'est pas fonction de l'intérêt qu'il présente pour l'information.

1/ Aussi recommande-t-elle, tout d'abord, que des consignes claires soient passées afin qu'un journaliste ne puisse se voir l'interdire l'accès à une manifestation au prétexte, ni qu'elle n'a pas été préalablement déclarée⁸⁵, ni qu'elle est interdite.

Sur ce dernier point, l'article R. 644-4 du code pénal, créé par le décret du 20 mars 2019 instituant une contravention pour participation à une manifestation interdite sur la voie publique, réprime certes le fait de « participer » à une manifestation interdite⁸⁶ et non seulement, comme l'article 431-9 du même code, de l'avoir organisée. Si la jurisprudence ne semble pas encore s'être prononcée sur la question, la commission estime cependant que le seul fait pour un journaliste d'être présent dans l'exercice de ses fonctions sur le périmètre

⁸⁴ Conseil d'Etat, ord., 3 février 2021, n° 448721.

⁸⁵ L'article 431-9 du code pénal ne réprime, en tout état de cause, que le fait d'avoir organisé une telle manifestation, et non d'y participer. Une telle circonstance ne suffit par ailleurs pas davantage que l'interdiction d'une manifestation à transformer le rassemblement illicite, en l'absence de risques de trouble à l'ordre public, en attroupement.

⁸⁶ Sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-4 du code pénal.

d'une manifestation interdite, dès lors que cette présence ne s'accompagne d'aucune intention d'y manifester, ne saurait suffire à caractériser l'infraction.

Recommandation n° 10 : garantir la possibilité pour les journalistes de couvrir des manifestations qui ont été interdites ou n'ont pas été préalablement déclarées.

2/ Pour les mêmes raisons, la commission estime que les journalistes doivent pouvoir couvrir l'ensemble de la durée d'une manifestation, y compris lorsque celle-ci s'est transformée en un attroupement dont l'autorité civile a décidé la dispersion et que les sommations ont été effectuées.

Ce sujet est particulièrement sensible et cristallise aujourd'hui une partie importante des tensions entre la presse et les forces de l'ordre, notamment après que le schéma national du maintien de l'ordre publié le 16 septembre 2020 a estimé que « le délit constitué par le fait de se maintenir dans un attroupement après sommation ne comporte aucune exception, au profit des journalistes ou de membres d'associations », et que des journalistes se sont vu intimer l'ordre de cesser de couvrir ces moments ou ont été interpellés et placés en garde à vue pour l'avoir fait.

Et pour cause, la commission a pu constater que deux thèses divergentes s'opposaient quant à l'interprétation des articles 431-4 et suivants du code pénal, qui répriment le fait « de continuer volontairement à participer à un attroupement après les sommations ». Selon la première de ces thèses, qui semble être celle du SNMO⁸⁷ et est, en tout cas, celle de la majeure partie des forces de l'ordre, le délit peut être caractérisé à l'égard de toute personne se maintenant, physiquement, sur les lieux de l'attroupement, quel que soit le motif de sa présence. Cela, sous la seule réserve, qui ressort de la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation, que la personne concernée ait entendu les sommations et qu'elle ait effectivement bénéficié du temps⁸⁸ et de la possibilité matérielle⁸⁹ de quitter l'attroupement – autrement dit, que le dispositif mis en place par les forces de l'ordre lui ait laissé une voie de sortie.

Une deuxième thèse, que l'on peut dire plus libérale, considère quant à elle que le délit de maintien volontaire dans un attroupement ne saurait concerner des journalistes, dès lors que ces derniers sont par construction extérieurs à l'attroupement qu'ils couvrent – comme, on l'a vu, à la manifestation – et qu'ils n'y « participent » à proprement parler pas.

Face à ces interprétations divergentes, la difficulté tient, premièrement, à ce que la jurisprudence ne s'est pas prononcée. Pour une raison simple : si des journalistes ont été, pour ce motif, écartés de lieux d'attroupement, et si certains ont été interpellés, aucun ne semble avoir fait l'objet de poursuites⁹⁰. C'est à la fois heureux, puisqu'on ne peut que se réjouir de

⁸⁷ En ajoutant que : « Dès lors qu'ils [les journalistes] sont au cœur d'un attroupement, ils doivent, comme n'importe quel citoyen obtempérer aux injonctions des représentants des forces de l'ordre en se positionnant en dehors des manifestants appelés à se disperser », le SNMO pourrait également être lu conformément à l'interprétation que propose la commission ci-dessous.

⁸⁸ V. Cass. Crim., 31 octobre 2018, n° 18-81.220.

⁸⁹ V. notamment : Cass. Crim., 18 décembre 2018, n° 18-82.527 ; Cass. Crim., 23 janvier 2019, n° 18-81.219,

⁹⁰ Le procureur de la République de Paris a par exemple récemment retiré le rappel à la loi dont un journaliste de France 3 Île-de-France avait fait l'objet pour ce motif, considérant que l'infraction était insuffisamment caractérisée.

cette absence de judicialisation, et regrettable : d'une part, car de ce fait le juge pénal n'a pas été mis en mesure de se prononcer sur la légalité de telles mesures ; d'autre part, car on ne voit pas ce qui justifie d'apporter, d'un côté, de telles entraves à la liberté de la presse s'il est estimé, d'un autre côté, que la présence de journalistes en ces moments ne caractérise pas suffisamment l'infraction justifiant cette entrave.

La difficulté tient, deuxièmement, à ce que la dispersion d'un attroupement est une manœuvre complexe, souvent opérée dans un climat de tensions élevées, lors de laquelle chacun doit garder à l'esprit que les forces de l'ordre, dont le champ de vision est rétréci par l'équipement et la concentration, ne sont pas en mesure de discriminer facilement les personnes présentes au sein de l'attroupement.

La commission estime, pour sa part, que ces deux thèses sont également imparfaites, et en suggère une troisième, qui est notamment celle d'un responsable de la sécurité publique interrogé et qui a l'avantage d'assurer la liberté pour la presse de couvrir la dispersion d'un attroupement tout en prenant en compte les nécessités pratiques du maintien de l'ordre. De fait, la thèse la plus libérale présentée ci-dessus a ceci d'erroné que l'attroupement s'analyse, en droit, comme un rassemblement purement matériel, constituant une notion qui n'est pas réductible à celle de manifestation et est indifférente à toute préméditation et à tout mobile : la qualification d'attroupement ne suppose aucune condition finaliste tenant, en particulier, à un but revendicatif ou protestataire⁹¹. Mais la première thèse a, quant à celle, ceci d'erroné qu'elle assimile un attroupement à un lieu, alors que l'article 431-3 du code pénal dispose qu'il constitue un « rassemblement de personnes ». Par conséquent, quand bien même un journaliste pourrait être considéré, même en l'absence de mobile protestataire, comme participant à un attroupement, il ne peut l'être qu'en tant qu'il se maintient au sein du groupe de personnes sommé de se disperser, et non au seul motif qu'il reste sur les lieux où se situe l'attroupement.

En somme, la commission recommande que les journalistes, dès lors qu'ils se désolidarisent physiquement des personnes appelées à se disperser – c'est-à-dire, très concrètement, en règle générale, qu'ils se placent sur le côté de la rue ou de la place concernée –, puissent continuer librement à couvrir sa dispersion, sans avoir à sortir des cordons de police ou de gendarmerie ni, *a fortiori*, de la zone de la manifestation⁹². Couvrir la dispersion de l'attroupement depuis l'arrière de ces lignes doit toutefois, bien sûr, être possible pour les journalistes qui souhaiteraient, ainsi, mieux assurer leur sécurité physique.

Si cette interprétation de la loi venait à ne pas être retenue, la commission recommande, comme le fait le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre⁹³, de revoir la définition légale de l'attroupement afin de permettre aux journalistes de continuer à observer les opérations de maintien de l'ordre jusqu'à leur terme.

Cette interprétation ne signifie pas, ainsi qu'évoqué plus haut, qu'un journaliste ne puisse par principe se voir intimer l'ordre de quitter le lieu d'un attroupement⁹⁴, mais seulement que ce ne peut être le cas au seul motif qu'il s'agit d'un attroupement. La commission recommande

⁹¹ V. sur ce point : Conseil d'Etat, 13 décembre 2002, *Cie d'assurances les Lloyds de Londres*, n° 203429.

⁹² V. Conseil d'Etat, ord., 27 octobre 2020, n° 445369.

⁹³ Enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 20 janvier 2021 (n° 3786).

⁹⁴ V. CEDH, 20 octobre 2015, *Pentikäinen c/ Finlande*, n° 11882/10, préc..

que, dans ces cas par nature exceptionnels, d'une part, l'ordre ainsi donné se double d'une communication spécifique à la presse *via* un canal de communication *ad hoc* (titre 3 du chapitre 3) ; d'autre part, que la presse puisse rester au plus près du terrain, le cas échéant derrière les cordons des forces de l'ordre.

Recommandation n° 11 : assurer aux journalistes, sauf circonstances exceptionnelles, la possibilité de couvrir l'ensemble de la durée d'une manifestation, y compris lorsque celle-ci s'est transformée en un attroupement dont l'autorité civile a décidé la dispersion et que les sommations ont été effectuées, dès lors qu'ils se désolidarisent physiquement des personnes appelées à se disperser.

Titre 1 – Une information, selon les cas, insuffisante ou excessive, qui met la France à part

I. Une tendance à la « fermeture » des forces de l'ordre à l'égard de la presse

Les interlocuteurs de la commission font le constat, unanime, que la parole des forces de l'ordre est aujourd'hui insuffisante – ce qui n'a pas toujours été le cas.

Comme évoqué plus haut, parmi les raisons expliquant cette parole restreinte, certaines ne datent pas d'aujourd'hui : on pense, s'agissant de la police judiciaire, aux restrictions liées au secret de l'enquête et de l'instruction et, s'agissant de la police administrative, au rôle exclusif, à l'échelle départementale, conféré au préfet. On pense aussi, plus généralement, à la centralisation ancienne et toujours forte du ministère de l'intérieur, dont l'échelon central garde une maîtrise étroite de la communication locale.

Mais il existe également des raisons nouvelles : d'abord, un facteur lié aux difficultés rencontrées lors des manifestations, qui ont pu déboucher sur ce qu'il convient d'appeler la « punition » de certains médias par les services de police ou de gendarmerie, en raison de leur couverture jugée biaisée. Ensuite et surtout, une évolution plus structurelle, qui tient à la « fermeture » croissante, depuis quelques années, des forces de l'ordre à l'égard de la presse.

2/ Cette évolution structurelle semble s'expliquer par deux principaux facteurs, au-delà des contraintes politiques et matérielles mentionnées plus haut :

a/ Premièrement, on l'a vu, un mouvement, engagé depuis le début des années 2000, de professionnalisation de la « communication » des forces de l'ordre, d'abord de la gendarmerie puis, plus tardivement et en partie d'ailleurs en réaction, de la police : désignation de porte-paroles et développement des chargés de communication, constitution d'une doctrine des « relations presse »⁹⁵, coordination de la chaîne de communication, etc. Ce mouvement, qui n'est pas propre aux forces de l'ordre mais concerne de nombreux services de l'Etat ou des collectivités territoriales ainsi, bien sûr, que du secteur privé, restreint les relations avec la presse de deux façons. D'abord, en les rationalisant : de nombreux interlocuteurs déplorent ainsi l'existence d'un point de contact unique, des échanges exclusivement par courriel et non plus en personne ni même par téléphone, ou encore l'encadrement croissant des journalistes sur le terrain à travers, par exemple, la pratique des « pools » et des « tours d'images ». Ensuite, par une tentation de « court-circuiter » la presse : c'est-à-dire, de développer une parole autonome et en propre, grâce à l'utilisation des réseaux sociaux, qui permette de s'adresser directement au public.

La commission a été frappée du malentendu qui existe, et qu'il s'agit de dissiper, quant à cette professionnalisation et rationalisation de la communication. Alors que qu'elle constitue, du point de vue des services de l'Etat, à la fois un effort et un progrès considérables, elle représente aux yeux de la presse – pour laquelle une parole seulement « mono-source »,

⁹⁵ V. la charte de la communication externe de la police nationale du 10 septembre 2004.

descendante et aseptisée n'est pas une parole utile –, une dégradation de la qualité des échanges.

b/ Le second facteur explicatif de cette relative « fermeture » des forces de l'ordre, qui concerne plus spécifiquement les informations liées à la police judiciaire, peut être trouvé dans l'évolution des pratiques du parquet, qui bride de façon croissante la parole des services d'enquête – voire, dans certains cas, l'interdit purement et simplement : pensons à tel procureur de la République qui menace de « couper la tête au premier qui parle », ou à tel autre qui exige de « tout voir passer », ou simplement à la menace de retrait de la qualité d'OPJ du fautif.

Cette évolution, qui aboutit à l'inhibition de membres des forces de l'ordre craignant pour leur sécurité juridique, est en partie liée à un infléchissement jurisprudentiel indépendant de la volonté des parquets : d'une part, alors que la chambre criminelle de la Cour de cassation jugeait traditionnellement que la violation du secret de l'instruction qui n'était pas postérieure⁹⁶ mais concomitante à l'accomplissement d'un acte de procédure ne pouvait conduire à son annulation « que s'il en est résulté une atteinte aux intérêts d'une partie »⁹⁷, elle juge désormais qu'elle « porte nécessairement atteinte aux intérêts de la personne qu'elle concerne »⁹⁸ ; d'où il résulte notamment que, ainsi que le ministre de la justice l'indique dans une circulaire du 27 juin 2017 adressée aux magistrats du parquet⁹⁹, la présence d'un journaliste lors d'une perquisition, quand bien même il n'enregistrerait pas d'image ou de son, et quand bien même il serait muni d'une autorisation d'une autorité publique pour en relater le déroulement, entraînerait l'irrégularité de la procédure. D'autre part, la chambre criminelle de la Cour de cassation a récemment rappelé¹⁰⁰, après avoir pu paraître hésiter¹⁰¹, qu'est susceptible de constituer une violation du secret de l'enquête et de l'instruction la communication de tout renseignement « connu des seuls enquêteurs » par un officier de police judiciaire à des journalistes, « quelles qu'en soient la portée et la valeur » ; autrement dit, y compris si ces renseignements sont seulement d'ordre objectif et général et s'ils ne contiennent aucun élément d'identité ou d'identification des personnes mises en cause.

Mais cette évolution s'explique aussi, en dehors de ces évolutions jurisprudentielles, par des pratiques davantage restrictives liées à la montée en puissance de la communication du parquet. La commission a pu constater combien celle-ci restait, aujourd'hui, peu uniformisée et par conséquent variable selon les parquets – selon, à la fois, les (bien maigres) moyens humains et matériels dont ils disposent et leurs compétence et appétence pour la communication –, mais il existe un incontestable lien entre cette tendance croissante à la prise de parole des procureurs de la République et la « fermeture », que constate la presse, des forces de l'ordre à son égard.

⁹⁶ La violation du secret postérieure à l'acte de procédure (comme la transmission à un journaliste d'éléments obtenus à l'occasion d'une perquisition) n'a pas de conséquence sur la régularité de cette procédure, ni sur la validité des pièces qu'elle a permis d'obtenir.

⁹⁷ V. Cass. Crim., 25 janvier 1996, n° 95-85.560.

⁹⁸ V. Cass. Crim., 10 janvier 2017, n° 16-84-740 ; Cass. Crim., 9 janvier 2019, n° 17-84.026 ; Conseil constitutionnel, 2 mars 2018, n° 2017-693 QPC, *Association de la presse judiciaire* ;

⁹⁹ V. Conseil d'Etat, 19 octobre 2018, n° 411915.

¹⁰⁰ V. Cass. Crim., 24 mars 2020, n° 19-80.909.

¹⁰¹ V. Cass. Crim., 14 novembre 2013, n° 12-87.813.

II. Les conséquences néfastes de l'attrition de la parole des forces de l'ordre

Les conséquences de cette attrition de la parole des forces de l'ordre sont d'au moins trois ordres.

1/ D'abord, comme d'ailleurs les entraves apportées à la liberté de la presse lors d'opérations de maintien de l'ordre analysées ci-dessus, elle est perçue par la presse, et derrière elle l'opinion, comme un manque de transparence, voire une opacité volontaire, qui suscite en retour un sentiment de méfiance envers l'action des forces de l'ordre. Ce sentiment est nécessairement regrettable en démocratie, et par ailleurs préjudiciable à la police et à la gendarmerie elles-mêmes.

2/ Ensuite, précisément parce que les forces de l'ordre sont conscientes de ce que cette attrition leur porte préjudice, elle contribue à la diffusion en leur sein d'un sentiment de frustration, dont la commission a pu mesurer la force. Cette frustration n'est pas tant liée, pour la plupart des interlocuteurs interrogés par la commission, au fait de ne pas pouvoir se « défendre » en cas de mise en cause, médiatique ou *a fortiori* judiciaire, mais plutôt de ne pas pouvoir transmettre davantage d'informations « positives » sur leur travail quotidien et, ce faisant, de ne pas voir celui-ci reconnu à sa juste valeur par l'opinion.

3/ Enfin, cette attrition de la parole des forces de l'ordre a surtout pour conséquence la dégradation de la qualité des informations qui « sortent » effectivement, par des voies détournées, comblant le vide laissé par une parole officielle insuffisante. Cela, en raison d'un double mouvement.

D'une part, en particulier au niveau local, selon des mots plusieurs fois entendus par la commission, « l'information qui ne sort pas dans la presse, sort sur les réseaux sociaux » : on pense, notamment, à l'information sur des événements de la vie courante, comme l'intervention des forces de l'ordre dans une petite commune, qui attise la curiosité des habitants et qui, en l'absence d'information des services de police ou de gendarmerie, suscite souvent la circulation de rumeurs infondées.

D'autre part, plus fondamentalement, la parole que ne prennent pas les services de police est prise, d'une façon que la commission estime excessive et préjudiciable, par les organisations syndicales de policiers, vers lesquelles la presse, en particulier télévisuelle, à défaut d'autres d'interlocuteurs, se tourne régulièrement – ce n'est pas le cas, du fait de son statut militaire, dans la gendarmerie¹⁰². Il ne s'agit bien sûr pas de dire que la parole syndicale n'est pas légitime : elle l'est et doit être protégée. Mais elle ne saurait être la seule parole des forces de l'ordre. D'abord, parce qu'elle n'est pas de même nature, et ne saurait avoir les mêmes objectifs, que la parole de l'institution. Ensuite, parce qu'elle s'inscrit dans un champ concurrentiel propice à la surenchère et aux excès. Enfin, plus prosaïquement, parce qu'elle n'est pas toujours, notamment pour ce qui concerne les affaires de police judiciaire, une parole factuellement juste et précise : de fait, les personnels syndicaux qui s'expriment sur ces sujets sont souvent extérieurs aux services d'enquête concernés, voire parfois même à la

¹⁰² La loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense a toutefois reconnu aux militaires le droit de constituer des associations professionnelles nationales.

police judiciaire ; il est vrai qu'il est fait état d'accès des syndicalistes aux procès-verbaux, ce qui ne saurait être plus satisfaisant.

En somme et pour l'ensemble de ces raisons, il existe un besoin, dont conviennent l'ensemble des personnes interrogées par la commission, y compris membres ou représentants d'organisations syndicales, de développer, entre la « com » institutionnelle et la parole syndicale, un autre canal, légitime, d'expression des forces de l'ordre.

Titre 2 – Ouvrir aux forces de l'ordre la possibilité d'une parole propre, sous l'autorité du préfet et du parquet

Il ne s'agit bien sûr ni de revenir sur le principe selon lequel les forces de l'ordre agissent, et par conséquent communiquent, en matière de police administrative, sous l'autorité du préfet ou du ministre de l'intérieur et, en matière de police judiciaire, sous celle du parquet : cette absence d'autonomie de la parole des forces de l'ordre, outre qu'elle a pour elle de solides arguments philosophiques, s'inscrit à la fois dans notre histoire politique et dans l'organisation même de notre système judiciaire. Pour autant, la commission estime qu'il existe un espace pour dégager une fenêtre de communication propre aux forces de l'ordre, sous l'autorité de ces autorités et selon des déclinaisons et articulations à prévoir au niveau local.

I. En matière de police administrative

1/ La commission recommande de développer, sous l'autorité du préfet ou du ministre, une parole des forces de l'ordre qui soit centrée sur des questions techniques et factuelles. Cela, sur deux plans :

D'une part, indépendamment de tout événement d'ordre public, en quelque sorte « à froid » : développer la représentation et les prises de parole des forces de l'ordre dans les médias, afin de remplir un espace aujourd'hui occupé par les seuls représentants syndicaux et « experts » de tout calibre. Les médias, et derrière eux le public, reconnaissent unanimement l'intérêt d'une telle parole, pédagogique et dépolitisée : nombre de journalistes interrogés par la commission lui ont fait ainsi part de leur souhait profond de pouvoir mieux faire connaître la réalité concrète et humaine du travail des forces de l'ordre. En témoigne de façon exemplaire tel journaliste qui, souhaitant effectuer un reportage sur un policier blessé au cours d'une manifestation, s'est vu refuser l'accès à ce dernier et, ne disposant que d'une « communication » officielle, a dû renoncer à son article.

D'autre part, à l'occasion d'événements d'ordre public qui le justifient, comme des manifestations d'une certaine ampleur (v. le titre 3 de ce chapitre) : une information orale peut être donnée au public à la fois avant l'événement, pour la présentation des grandes orientations du dispositif prévu ainsi que, par exemple, pour des rappels pédagogiques sur le droit de la manifestation (équipements autorisés ou interdits, fonctionnement des sommations, etc.) ; pendant l'événement, afin d'informer, notamment, sur l'évolution de la situation, des manœuvres en cours ou encore des espaces fermés à la circulation ; après

l'événement enfin, pour informer, le cas échéant en lien ou sous l'autorité du parquet, sur des éléments factuels tels que les effectifs mobilisés, le nombre de manifestants, le cas échéant le nombre de blessés, les raisons de l'usage de la force et des armes, les réussites et les échecs, etc.

Recommandation n° 12 : créer et garantir, sous l'autorité du préfet ou du ministre de l'intérieur, un espace incontesté de parole propre aux forces de l'ordre en matière de police administrative. Répondre, ce faisant, au besoin de la presse et du public d'informations techniques et factuelles en matière de sécurité, que ne sauraient satisfaire les seuls syndicats de police et « experts » extérieurs.

2/ La commission recommande par ailleurs que la parole ainsi développée soit la plus diversifiée possible, à la fois en termes d'échelons et de services. Autrement dit, d'une part, qu'elle ne soit pas réservée aux seuls services de communication de la police ou de la gendarmerie, mais portée par les services les mieux à même de s'exprimer selon les thématiques en cause (unités de forces mobiles, sécurité publique, etc.). D'autre part, qu'elle ne soit pas réservée au seul échelon central, mais se développe aussi, voire surtout, au niveau local, où les responsables territoriaux devraient pouvoir s'exprimer plus librement, y compris dans des médias nationaux. A cet égard, la ligne de partage consistant à limiter la liberté de parole des chefs locaux de police, sauf autorisation préalable du SICOP, à la seule presse locale, n'apparaît pas justifiée : d'abord parce qu'il n'y a pas de corrélation directe entre la sensibilité d'un sujet et le média qui le traite ; ensuite et surtout, parce qu'il convient de laisser davantage de marges de manœuvre aux responsables territoriaux.

Sur ce dernier point, force est de constater que plusieurs instructions ont été passées, depuis quelques années, en faveur d'une telle déconcentration de la parole des services de l'Etat, et notamment préfectoraux et de police, mais qu'elles n'ont été suivies que de peu d'effet. Aussi la commission suggère-t-elle que la mise en œuvre de cette recommandation aille au-delà de la simple injonction et s'accompagne, notamment :

- Des ressources nécessaires, à savoir : d'une part, des moyens humains et techniques renforcés dans les services de presse des préfetures et les échelons territoriaux des forces de l'ordre, à même de fournir un appui aux personnels amenés à s'exprimer ; d'autre part, un renforcement de la formation initiale et continue des forces de l'ordre aux diverses formes de communication (communiqué de presse, interview, conférence de presse, réseaux sociaux, etc.), sans réserver cette formation aux seuls responsables. Cette formation gagnerait, par ailleurs, à ne pas être axée uniquement, comme c'est souvent le cas des « *media training* » aujourd'hui mis en place, sur les aspects « défensifs » des échanges avec la presse (comment éviter une question gênante, garder la main, etc.), mais prendre en compte d'autres aspects essentiels, comme la possibilité de fixer le délai rapproché au terme duquel une information qui ne peut être donnée dans l'instant pourra être fournie ;
- D'un changement de perspective de l'échelon central sur la communication des services locaux, selon deux logiques complémentaires : d'une part, en sachant davantage retenir sa parole, afin de laisser aux services les plus directement concernés le soin de s'exprimer sur les questions les plus factuelles et opérationnelles – et cela, non seulement quand il s'agit d'expliquer les raisons d'un échec, mais aussi pour

expliquer celles d'une réussite – ; d'autre part, en reconnaissant l'existence d'un droit à l'erreur des services en matière de communication, sans démentir cette reconnaissance théorique par la sanction, en pratique, de la moindre erreur, comme cela se constate trop souvent aujourd'hui. Toute communication comporte une part irréductible de risque, et il est vain, sinon hypocrite, d'encourager les services à s'exprimer davantage tout en leur donnant le sentiment qu'il n'y a là, selon le mot de plusieurs personnes interrogées, « que des coups à prendre ».

Recommandation n° 13 : ne pas réserver la parole des forces de l'ordre en matière de police administrative aux seuls services de communication, mais la donner aux services opérationnels concernés, à la fois au niveau central et, surtout, au niveau local. Donner à ces services les ressources et la formation nécessaires à la mise en œuvre de cette recommandation et reconnaître, sans la démentir en pratique, l'existence d'un « droit à l'erreur » en matière de communication.

II. En matière de police judiciaire

1/ La commission recommande de modifier l'article 11 du code de procédure pénale afin de permettre aux services de police et de gendarmerie de s'exprimer, sous l'autorité du procureur de la République – c'est-à-dire à la fois sur son autorisation et sous son contrôle –, sur les enquêtes en cours.

Cette parole objective et factuelle, dont il reviendrait à chaque parquet de déterminer les conditions en lien avec les services territoriaux concernés – et notamment, ce qui apparaît souvent plus difficile que le choix du contenu de l'information, celui du moment où elle est délivrée –, pourrait prendre deux formes principales :

- D'abord, une association plus régulière des services enquêteurs aux communiqués et conférences de presse que les parquets organisent. Et cela, non à des fins de figuration, mais en leur permettant de s'exprimer, notamment sur les moyens mis en œuvre, dans une logique de valorisation du travail accompli ;
- Ensuite, une communication propre des forces de l'ordre sur certaines catégories d'affaires, déterminées selon leur thématique ou, peut-être préférablement, leur niveau de sensibilité.

Ces deux modalités de parole existent certes déjà en partie aujourd'hui mais, outre le fait qu'elle sont, comme on l'a vu, insuffisantes – suscitant à la fois de nombreuses « fuites » et une parole syndicale hypertrophiée –, elles ne reposent sur aucun cadre légal¹⁰³, plaçant les fonctionnaires et militaires qui s'expriment en situation d'insécurité juridique puisqu'ils s'exposent, lorsqu'ils révèlent des informations couvertes par le secret de l'enquête ou de l'instruction, aux sanctions prévues par l'article 226-13 du code pénal. Cette insécurité

¹⁰³ Comme l'a récemment rappelé la chambre criminelle de la Cour de cassation (24 mars 2020, n° 19-80.909), « seul le ministère public est investi », en vertu du troisième alinéa de l'article 11 du code de procédure pénale, du « droit de communiquer sur une enquête en cours », les officiers de police judiciaire ne s'étant, en particulier, par légalement vu reconnaître cette prérogative.

juridique, qui inhibe fortement les personnels concernés, se manifeste, en pratique, par le fait que le parquet, même lorsqu'il donne aux forces de l'ordre l'autorisation de s'exprimer sur une affaire, ne le fait jamais par écrit, mais seulement par oral.

Recommandation n° 14 : modifier l'article 11 du code de procédure pénale afin de permettre aux forces de l'ordre de s'exprimer, sous l'autorité du procureur de la République, sur les enquêtes en cours, à la fois par une association plus régulière aux communications de ce dernier et par une possibilité d'expression propre, selon une articulation à définir au niveau local.

2/ Cette recommandation ne pourra pleinement exprimer ses effets que si elle s'accompagne, par ailleurs, d'un élargissement, en amont, des possibilités de communication du parquet lui-même. Aussi la commission ne peut-elle qu'appuyer les propositions formulées par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le secret de l'enquête et de l'instruction¹⁰⁴, et notamment :

- L'élargissement des motifs pour lesquels le procureur de la République peut, en vertu de l'alinéa 3 de l'article 11 du code de procédure pénale, s'exprimer sur une enquête en cours, en remplaçant les cas limitatifs aujourd'hui prévus par un critère d'opportunité lié à l'existence d'un intérêt public à s'exprimer ;
- La reconnaissance dans la loi de l'intérêt public qui s'attache à l'information sur les enquêtes en cours, dont il convient d'assurer l'articulation avec les autres intérêts publics et privés que le secret de l'enquête et de l'instruction vise à protéger, notamment la protection de la présomption d'innocence, de la vie privée et de la dignité de toute personne et de l'effectivité de l'enquête pénale et de l'autorité et l'impartialité de la justice ;
- Le renforcement, en contrepartie, de la répression des violations du secret de l'enquête et de l'instruction. Non seulement par un rehaussement des sanctions encourues mais, surtout, par un renforcement de leur effectivité.

Enfin, ces évolutions supposent, d'une part, ici encore, de renforcer la formation des procureurs à la communication¹⁰⁵ et, surtout, les moyens humains et techniques dont ils disposent à cette fin ; ces moyens pourraient, par exemple, être regroupés et mutualisés au niveau des parquets généraux, qui les tiendraient à disposition des parquets qui en exprimeraient le besoin. Ces évolutions supposent, d'autre part, d'uniformiser ou du moins de rapprocher les doctrines de communication des procureurs, aujourd'hui extrêmement variable d'un parquet à l'autre malgré la référence quasi-unanime et positive à un « modèle Molins »¹⁰⁶. Des journalistes peuvent ainsi passer, à l'occasion d'un changement de direction du parquet, d'une situation d'échanges nombreux et réguliers à une situation d'absence totale de communication.

¹⁰⁴ Rapport d'information sur le secret de l'enquête et de l'instruction, présenté par MM. Xavier Breton et Didier Paris, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 18 décembre 2019 (n° 2540), *op. cit.*

¹⁰⁵ La communication occupe une place croissante dans la formation initiale et continue des procureurs, notamment *via* l'instauration de modules de formation spécialisés par l'Ecole nationale de la magistrature.

¹⁰⁶ En référence à la communication, unanimement jugée exemplaire – car claire, précise, fiable et neutre –, du procureur de la République de Paris, François Molins, lors des attentats terroristes de 2012, 2015, 2016 et 2017.

Recommandation n° 15 : modifier l'article 11 du code de procédure pénale afin de remplacer les cas limitatifs dans lesquels le procureur de la République peut s'exprimer sur une enquête en cours par un critère d'opportunité, lié à l'existence d'un intérêt public à s'exprimer. Accompagner la mise en œuvre de cette recommandation de la définition par le ministère de la justice d'une doctrine commune d'expression du parquet.

Titre 3 – Entre polices administrative et judiciaire : garantir un dialogue avec la presse durant les événements où l'ordre public est en cause

Des échanges continus entre les forces de l'ordre et la presse apparaissent particulièrement nécessaire, pour les raisons évoquées ci-dessus, dans le cadre des événements qui mobilisent des unités chargées de maintenir l'ordre (manifestations mais aussi événements culturels, sportifs, etc.). La commission recommande ainsi de renforcer ces échanges à la fois avant, pendant et après les événements, selon le modèle de délivrance d'informations que l'on vient de dessiner :

I. Avant l'événement

Toutes les opérations de maintien de l'ordre ne sont pas programmées suffisamment de temps en avance pour permettre un échange préalable avec la presse, ou, en raison de leur ampleur réduite, ne le justifient pas. Il convient toutefois, lorsque les critères de la prévision et de l'importance sont remplis, de prévoir de tels échanges – comme cela a pu être le cas, de façon exemplaire selon plusieurs interlocuteurs de la commission, lors des opérations d'évacuation de la « zone à défendre » de Notre-Dame-des-Landes, au printemps 2018 –, afin d'assurer la bonne conciliation du travail de chacun.

Ces échanges peuvent notamment prendre la forme, comme évoqué ci-dessus, d'une présentation de l'événement (mobilisation attendue, parcours programmé, etc.) et des termes généraux du dispositif mis en place (unités mobilisées, voies interdites à la circulation, etc.). Cela, dans la mesure du possible, que la manifestation en cause ait été déclarée ou non, et qu'un contact ait pu être pris avec ses organisateurs ou non.

II. Pendant l'événement

Alors que des échanges informels avaient encore lieu, au début des années 2000, entre les journalistes et les forces de l'ordre présents sur les lieux d'une manifestation, la presse est aujourd'hui confrontée, selon le mot de plusieurs interlocuteurs de la commission, à un « mur de silence ». Il apparaît pourtant essentiel de maintenir un dialogue permanent, au cours de tels événements, avec la presse et, à travers elle, le public le plus large – comme au demeurant

avec les manifestants, dans une logique de désescalade et d'apaisement des tensions¹⁰⁷ –, ainsi que cela peut être constaté dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne, comme l'Allemagne. Cela, afin d'une part de réduire l'incertitude inhérente à toute opération de maintien de l'ordre et la circulation des rumeurs que celle-ci suscite et, d'autre part, de garantir la sécurité des journalistes et de limiter les entraves à l'exercice de leur profession.

Ce dialogue permanent pourra utilement s'opérer *via*, outre des points presse régulièrement tenus dans des espaces sécurisés, une « boucle » de messagerie instantanée *ad hoc*¹⁰⁸, gérée par des « officiers presse » référents, d'une part, spécifiquement formés et dédiés à cette tâche – libérant les responsables d'unités de toute sujétion à cet égard – et, d'autre part, physiquement présents sur le terrain. Il apparaît en effet important d'éviter deux écueils : le premier consisterait à penser – comme semble le faire la gendarmerie dans le cadre de la constitution des « équipes de liaison et d'intervention » (ELI) prévues par le SNMO¹⁰⁹ – que, dans des manifestations qui s'étalent sur plusieurs kilomètres et rassemblent des milliers de personnes, la présence physique d'un ou même plusieurs « officiers presse » puisse suffire à assurer, à elle seule, un contact étroit avec les journalistes (sauf à ce que ces officiers « encadrent » les journalistes présents sur le terrain, ce à quoi la commission s'oppose bien sûr fermement). Le second écueil consisterait, réciproquement, à en déduire qu'il suffit de mettre en place une « boucle » de télécommunication gérée à distance, alors que l'information délivrée serait nécessairement, dans ce cas, « déconnectée du terrain », selon une expression souvent entendue. Au contraire, la gestion de ce canal de communication par des « officiers presse » présents sur le terrain aurait le double avantage d'assurer que les informations fournies soient aussi opérationnelles que possible et que ces personnels soient à même d'intervenir en temps réel afin de régler les difficultés que des journalistes pourraient rencontrer (blocage d'accès à un barrage, besoin de vérification de la qualité de journaliste, prise à partie par des manifestants, etc.). Ces difficultés mettent aujourd'hui, ainsi qu'il a été dit, trop de temps à se régler, et supposent souvent d'utiliser des moyens informels et interpersonnels dont tous les journalistes ne disposent pas.

Le canal d'échanges retenu devra, par ailleurs, répondre à deux conditions qui ne sont actuellement remplies par aucun des systèmes dont la commission a eu connaissance (et notamment pas par celui de la préfecture de police) :

- Premièrement, ne pas être à sens unique : autrement dit, ne pas servir seulement à la transmission d'informations des forces de l'ordre vers les journalistes – ni *a fortiori* à la transmission de leur « com » – mais permettre aussi aux journalistes de faire

¹⁰⁷ Ce que le SNMO semble avoir intégré, prévoyant la mise en place d'« équipes de liaison et d'information » destinées à assurer la communication avec les organisateurs et manifestants. L'instruction prévoit, par ailleurs, plusieurs dispositifs dont la commission ne saurait qu'encourager le déploiement : la révision des termes des sommations et, surtout, leur diffusion par des canaux modernisés, comme des haut-parleurs de forte puissance, des panneaux à message variable, les réseaux sociaux ou l'envoi de SMS groupés.

¹⁰⁸ Les forces de l'ordre et les chaînes d'information en continu sont par exemple convenues, suite aux difficultés rencontrées dans la couverture, par ces dernières, des attaques terroristes de 2015, de la mise en place d'un canal de communication d'urgence.

¹⁰⁹ Selon des interlocuteurs de la commission, celles-ci pourraient être constituées de trois militaires : l'un bénéficiant d'une connaissance des stratégies et manœuvres de maintien de l'ordre, par exemple membre d'unité de force mobile ; un deuxième bénéficiant d'une connaissance du contexte humain et géographique local, par exemple membre des services territoriaux ; un troisième spécialisé dans les relations presse.

remonter leurs difficultés, besoins et questions. En somme, qu'il s'agisse d'un véritable canal de dialogue ;

- Deuxièmement, contrairement à ce que prévoit le SNMO dans sa rédaction actuelle, être ouvert à tout journaliste qui en ferait la demande, sans aucune forme d'accréditation ni encore moins de sélection mais sur simple présentation d'un document attestant de sa qualité.

La commission ne peut enfin que recommander aux journalistes couvrant un événement d'ordre public de se présenter, à leur arrivée sur le terrain, auprès de ces « officiers presse » – qui devront être identifiés comme tels et présents tout au long de l'événement – ou de tout autre personnel, à des fins de courtoisie et, surtout, de connaissance mutuelle. Cette bonne pratique, courante en France par le passé et aujourd'hui, par exemple, aux Pays-Bas, mais qui ne saurait en aucun cas constituer une obligation – notamment dans la mesure où cela pourrait nuire à la qualité de la relation des journalistes avec certains types de manifestants – , permet de faciliter la protection de la presse au moment où la situation vient, sur le terrain, à se dégrader. Elle suppose toutefois, en retour, que les forces de l'ordre n'opposent pas aux journalistes qui se présenteraient à eux un « mur de silence », mais sachent, ou bien leur répondre, ou bien les renvoyer vers un gradé ou les « officiers presse » présents sur place.

III. Après l'événement

Conformément à ce qui a été dit, une information fiable, impartiale et précise doit pouvoir être fournie à la presse à la suite d'événements d'ordre public qui le justifient, sous l'autorité, selon les cas, du préfet ou du procureur de la République – voire, parfois, des deux conjointement, selon une pratique qui a l'avantage de montrer au public que l'Etat parle d'une seule voix, et dont la commission estime qu'elle pourrait être développée.

Il importe que l'Etat ne cède pas à la tentation d'inscrire cette communication dans une « stratégie » destinée à sauvegarder ses intérêts, ni encore moins dans la perspective d'une « guerre de l'information » ; autrement dit, qu'il ne cède pas à la tentation de la « com », mais se concentre exclusivement sur la délivrance d'une information incontestable. Il importe également, *a fortiori*, que l'Etat s'interdise la diffusion d'éléments biaisés ou factuellement erronés destinés à se « couvrir » : des erreurs sont toujours possibles, mais le mensonge délibéré, l'omission volontaire ou encore la présentation biaisée de faits, dans une société de l'image, ne tiennent jamais dans la durée, et portent gravement atteinte, comme de récentes affaires l'ont montré, à la crédibilité de la parole publique. Or il est essentiel que cette parole garde un statut particulier et que la presse et l'opinion, non seulement n'en doutent pas, mais ne la placent pas sur le même « plan » que celle des acteurs privés, comme cela a tendance, de façon regrettable, à devenir le cas. Cette nécessité pour l'Etat de reconnaître ses propres manquements constitue, sans doute, une contrainte forte, mais elle permettra de mieux le situer dans son rôle d'acteur soucieux de l'intérêt général, transparent et redevable, plutôt que comme un particulier défendant ses « troupes » : à terme, celles-ci ne pourront que s'en trouver légitimées et valorisées.

La délivrance de cette information suppose, d'une part, une bonne remontée d'informations depuis le « terrain », avec des exigences fortes de véracité et, d'autre part, plutôt que de

communiquer une information incertaine, de ne pas s'exprimer sur ce qu'on ignore. Autrement dit, ce que cela suppose, c'est, surtout, la détermination du moment le plus adéquat pour communiquer. Plusieurs interlocuteurs de la commission ont, à cet égard, fait part de leur désarroi face au temps médiatique, qui ne correspond ni à celui de la police, ni encore moins à celui de la justice, et suppose de pouvoir fournir des informations dans un laps de temps très réduit. Pourtant, il apparaît que ce dont la presse a le plus besoin, c'est de prévisibilité : la seule annonce d'une prise de parole, même très ultérieure, du préfet ou du procureur de la République, suffit généralement à rassurer les journalistes et à reprendre la main sur le rythme de l'information. Aussi la commission recommande-t-elle d'utiliser davantage l'outil consistant à fixer de telles échéances, ou rendez-vous, avec la presse, à l'issue d'évènements d'ordre public qui le justifient, en veillant à les annoncer le plus en avance possible.

Recommandation n° 16 : garantir un dialogue des forces de l'ordre avec la presse avant, pendant et après les évènements d'ordre public qui le justifient, afin de lui fournir des informations fiables et impartiales. Prévenir la diffusion d'éléments biaisés ou erronés destinés à se « couvrir » : en cas d'informations insuffisantes et afin d'éviter la circulation de rumeurs ou la pression du temps médiatique, fixer un rendez-vous ultérieur, en veillant à l'annoncer le plus en amont possible.

Recommandation n° 17 : mettre en place, lors de tels évènements, un canal de communication *ad hoc* des forces de l'ordre avec la presse, sous la forme d'une « boucle » de télécommunication gérée par des « officiers presse » eux-mêmes présents sur le « terrain », formés et dédiés à cette tâche, en mesure de fournir des informations opérationnelles et de régler les difficultés rencontrées. Assurer que ce canal d'échanges ne soit ni à sens unique, ni un canal de « com ». L'ouvrir à tout journaliste qui en ferait la demande, en dehors de toute accréditation ou sélection.

Titre 4 – La question des journalistes « embedded »

1/ Les demandes de journalistes d'être « embarqués » (« embedded ») au sein de services de gendarmerie et, surtout, de police, font l'objet de refus réguliers, en particulier s'agissant de la presse écrite, notamment lorsque l'objet du reportage en cause ne correspond pas aux priorités politiques du moment.

Dans la logique de transparence accrue des forces de l'ordre décrite ci-dessus, seule à même de susciter la confiance, la commission recommande que les services concernés répondent plus systématiquement de façon favorable à ces demandes. Cela, à la fois à l'occasion d'opérations de maintien de l'ordre – quand bien même cela représente, pour les personnels en charge de la sécurité des journalistes ainsi « embarqués », une contrainte supplémentaire –, mais également dans l'ensemble des autres services et unités, comme la police aux frontières, les brigades anti-criminalité ou les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie. Il convient en tout état de cause, en cas de refus opposé à une telle demande,

d'en expliquer au journaliste concerné le motif, ce qui n'est que trop rarement le cas aujourd'hui, afin de réduire le sentiment d'arbitraire qu'un refus inexpliqué suscite.

Recommandation n° 18 : répondre plus systématiquement de façon favorable aux demandes de journalistes, notamment de la presse écrite, d'être « embarqués » dans des services de police ou de gendarmerie, y compris lorsque l'objet du reportage en cause ne correspond pas aux priorités politiques du moment. Préciser au journaliste concerné, le cas échéant, le motif du refus qui lui est opposé.

2/ La commission recommande, par ailleurs, que les procédures d'autorisation de tels tournages soient allégées et accélérées et qu'elles ne constituent pas des entraves à la liberté éditoriale de la presse. A cet égard, si les conventions encadrant désormais ces tournages peuvent utilement rappeler le cadre légal applicable – respect du secret de l'enquête et de l'instruction¹¹⁰, qui interdit notamment la présence de journalistes lors de perquisitions, respect de la vie privée et du droit à l'image¹¹¹, interdiction de diffusion d'images faisant apparaître une personne non condamnée portant des menottes ou entraves ou placée en détention provisoire¹¹², etc. –, il convient de renoncer aux stipulations trop invasives que la police nationale y a récemment incluses. En particulier, la commission estime que celles-ci ne sauraient conditionner la diffusion du reportage ou documentaire à « l'accord exprès d'un représentant de la police nationale », ni prévoir que les enregistrements ne « portent pas à atteinte à l'image de la marque de la police nationale ».

Que de telles clauses aient été prévues témoigne, ici encore, de la défiance croissante des forces de l'ordre à l'égard de la presse et de leur volonté de protection face à une transparence avant tout perçue, à tort, comme un risque.

Recommandation n° 19 : renoncer à l'inscription de clauses portant atteinte à la liberté éditoriale dans les conventions ou autorisations de tournage ou de prise de vue des services de police et de gendarmerie et à tout accord préalable à la diffusion des reportages.

¹¹⁰ Article 11 du code de procédure pénale.

¹¹¹ Article 9 du code civil et articles 226-1 et suivants du code pénal.

¹¹² Article 35 ter de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

SOUS-PARTIE II – LES CONDITIONS D’UNE RELATION DE QUALITE

CHAPITRE 1 – L’IDENTIFICATION DES JOURNALISTES

I. Des moyens traditionnels inopérants

1/ La question de ce qui définit un journaliste n’est pas des plus simples. D’une part, parce que, en pratique, la profession est d’une grande diversité, qu’il s’agisse de la nature des médias (presse écrite, agences, radio, télévision, services de communication au public en ligne, etc.), de leur échelle géographique (locale, régionale, nationale ou internationale), des spécialités dont ils traitent (politique, économie, culture, faits divers, sports, etc.) ou, enfin, des conditions d’exercice des journalistes (salarié, indépendant, pigiste, etc.).

D’autre part, parce que le droit n’est pas sur ce point d’une aide précieuse. On compte en effet deux définitions légales du « journaliste professionnel ». D’abord, celle prévue par les articles L. 7111-3 à L. 7111-5 du code du travail, qui disposent qu’est journaliste professionnel « toute personne qui a pour activité principale, régulière et rétribuée, l’exercice de sa profession dans une ou plusieurs entreprises de presse, publications quotidiennes et périodiques ou agences de presse et qui en tire le principal de ses ressources »¹¹³ et y assimilent certaines catégories de correspondants et collaborateurs. Ensuite, celle prévue par l’article 2 de la loi du 29 juillet 1881, en vertu duquel « est considérée comme journaliste (...) toute personne qui, exerçant sa profession dans une ou plusieurs entreprises de presse, de communication au public en ligne, de communication audiovisuelle ou une ou plusieurs agences de presse, y pratique, à titre régulier et rétribué, le recueil d’informations et leur diffusion au public ».

De ces définitions en partie tautologiques, il résulte que le journaliste professionnel se définit par trois principaux critères, relatifs à la nature de son activité, à ses conditions et au lieu de son exercice. Ces deux derniers critères ne sont pas difficiles à cerner : les conditions d’exercice doivent correspondre à l’« activité principale, régulière et rétribuée » de l’intéressé, dont celui-ci doit tirer « le principal de ses ressources » ; quant au lieu d’exercice, il doit correspondre à un certain type d’organes ou d’entreprises. Le premier critère, tenant à la nature de l’activité est, en revanche, plus complexe : si la loi de 1881 évoque le « recueil d’informations et leur diffusion au public », le code du travail reste quant à lui muet sur ce que recouvre cette activité. Et c’est la jurisprudence administrative et judiciaire qui a, progressivement, clarifié le point, en posant comme critères l’exercice d’un travail de type intellectuel¹¹⁴, destiné à l’information du public sur des faits ou événements d’actualité¹¹⁵.

2/ De ces éléments, on peut tirer deux constats, que la commission estime nécessaire de rappeler compte-tenu du nombre élevé d’interlocuteurs qui sont apparus les ignorer :

¹¹³ Premier aliéna de l’article L. 7111-3 préc.

¹¹⁴ V. par exemple : Conseil d’Etat, 20 avril 2005, n° 270289 ; ou Cass. Soc., 30 avril 2003, n° 02-41.957.

¹¹⁵ V. notamment CE, 1^{er} avril 1992, n° 88837 ; Cass. Soc., 1^{er} avril 1992, n° 88-42.951 ; et TA Paris, 18 juin 1974, *Cance et Bussemey*.

- Premièrement, une « activité journalistique » peut être exercée par quelqu'un qui n'est pas un « journaliste professionnel », faute de remplir les critères tenant aux conditions ou au lieu d'exercice¹¹⁶ de cette activité : c'est par exemple le cas d'un photographe qui tirerait l'essentiel de ses revenus de la partie de son travail qu'il effectue pour d'autres sociétés que des entreprises de presse, d'un journaliste débutant qui n'exercerait pas sa profession depuis une durée suffisante, ou encore d'un réalisateur de documentaire ou reportage qui serait rémunéré en droits d'auteur ;
- Deuxièmement, la détention de la carte d'identité professionnelle de journaliste, dite « carte de presse »¹¹⁷, n'est pas légalement obligatoire pour pouvoir exercer cette activité et son absence, corollairement, ne permet pas de considérer qu'une personne n'est pas un journaliste professionnel¹¹⁸, ni *a fortiori* qu'elle n'exerce pas une activité journalistique. Elle ne peut donc servir à discriminer, mais seulement à attester, de façon au demeurant réfragable¹¹⁹, qu'une personne exerce cette profession.

3/ A ces imperfections législatives s'ajoutent trois évolutions structurelles qui contribuent à brouiller encore davantage, en pratique, la ligne de partage entre les journalistes, professionnels ou non, et les autres. D'abord, une évolution tenant à ce qu'on peut appeler le « déréférencement » des journalistes, à savoir la baisse régulière – en grande partie liée à des enjeux tenant aux intérêts fiscaux et sociaux des entreprises de presse, comme il a été indiqué dans la première partie de ce rapport – non seulement du nombre absolu de détenteurs de la carte de presse, mais encore de la proportion des journalistes qui en disposent. Ensuite, la densification et la complexification du « continuum journalistique » : les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont permis le développement, outre de l'information transmise par de simples citoyens, de nombreux médias en ligne et de l'activité de journalistes indépendants, à l'égard desquels la presse dite traditionnelle éprouve d'ailleurs des difficultés à se positionner. Enfin, une évolution tenant à la moindre capacité des journalistes « sur le terrain » d'être distingués, liée à la fois à la miniaturisation du matériel d'enregistrement – certains journalistes ne photographient ou filment plus qu'avec leur *smartphone* – et à un souci d'anonymisation volontaire, notamment en manifestation, de la presse traditionnelle, destinée à la protéger de certains manifestants violents.

4/ De l'ensemble de ces évolutions il résulte que les forces de l'ordre rencontrent des difficultés croissantes à identifier les journalistes et, selon une expression plusieurs fois entendue par la commission, à « trier le bon grain de l'ivraie » – par quoi il faut entendre : à

¹¹⁶ On notera une difficulté spécifique relative aux « services de presse en ligne présentant un caractère d'information politique et générale », pour lesquels l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse prévoit que la reconnaissance « implique l'emploi, à titre régulier, d'au moins un journaliste professionnel au sens de l'article L. 7111-3 du code du travail » ; or c'est précisément parce que l'intéressé y travaille que, sous réserve que les autres conditions prévues par ces dernières dispositions soient satisfaites, il peut être considéré comme un journaliste professionnel.

¹¹⁷ Prévue par les dispositions de l'article L. 7111-6 du code du travail et qui est attribuée par la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels mentionnée aux articles R. 7111-18 et suivants du même code.

¹¹⁸ On notera que la convention collective nationale de travail des journalistes interdit cependant d'employer, pendant plus de trois mois, des « journalistes professionnels et assimilés qui ne seraient pas titulaires de la carte professionnelle de l'année en cours ou pour lesquels cette carte n'aurait pas été demandée » (article 6).

¹¹⁹ La possession de la carte de presse par quelqu'un qui n'y aurait en réalité pas droit ne suffit pas à lui conférer la qualité de journaliste professionnel (v. en ce sens : Cass. Soc. , 1^{er} avril 1992, n° 88-42.951).

distinguer, parmi le nombre croissant de vidéastes et photographes présents lors de certains évènements d'ordre public, les « journalistes » des « amateurs de l'information ».

II. A la recherche d'autres moyens

Avant d'essayer de définir de potentiels critères d'identification des journalistes, la première question qui se pose est de savoir pourquoi chercher à les identifier. Car, comme on l'a vu plus haut, tout citoyen est en droit, sur la voie publique et sous les réserves évoquées, d'observer et d'enregistrer librement l'action des forces de l'ordre. Aussi ce droit ne saurait-il être réservé aux seuls journalistes, ni *a fortiori* aux seuls journalistes professionnels. Par suite, la commission suggère de distinguer deux cas : celui, principal, où l'activité de la presse s'exerce sans qu'aucune facilité ne doive lui être accordée, et où son identification n'est par suite pas nécessaire ; celui, d'exception, où de telles facilités doivent lui être accordées, et où son identification peut par suite être nécessaire.

A. Le principe : la distinction par la posture de « tiers » aux évènements

1/ La commission estime qu'il n'est en règle générale ni nécessaire ni souhaitable de chercher à distinguer *a priori* entre les « vrais » et les « faux » journalistes. En revanche, la véritable distinction est à opérer entre les participants à un événement et ses observateurs, au sens générique du terme. Ce qui signifie distinguer les journalistes, avant tout, par leur comportement.

Car il est clair qu'un journaliste ne saurait être qu'un observateur, par construction passif, des événements qu'il couvre, auxquels il ne pourrait « participer » sans perdre, par là même, sa qualité de journaliste. Il lui est bien sûr loisible de manifester une opinion ou un engagement, mais seulement à travers ses commentaires ou le choix de ses images, c'est-à-dire à travers son travail proprement journalistique : son comportement « sur le terrain » exclut de provoquer, de se joindre ou de s'en prendre à qui ce soit.

Aussi celui ou celle qui, dans une main tient un smartphone et, dans l'autre, une banderole, qui chante des slogans ou, *a fortiori*, entrave volontairement les manœuvres des forces de l'ordre ou filme celles-ci à quelques centimètres à peine de leur visage en les insultant ou les provoquant, ne saurait-il être pris en compte, par celles-ci, comme un journaliste. Celui-ci ou celle-ci participe à l'événement en cause ; il ne l'observe pas. A l'inverse, celui ou celle qui, bien que spécialisé dans la couverture des manifestations, qu'engagé, voire que militant, garde sur le terrain un comportement passif d'observateur, ne saurait être pris en compte autrement que comme un journaliste, sans qu'il soit nécessaire, pour les forces de l'ordre, de s'interroger sur le point de savoir s'il exerce cette activité à titre professionnel ou non ni, *a fortiori*, s'il dispose ou non d'une carte de presse.

Recommandation n° 20 : les journalistes doivent adopter un comportement d'observateurs dans les événements d'ordre public, permettant aux forces de l'ordre de les identifier – en dehors des cas où des facilités doivent leur être accordées et où la vérification de leur

qualité est pour cette raison nécessaire (v. recommandation n° 23) – par cette posture de « tiers » aux évènements.

2/ Il est bien sûr loisible aux journalistes qui le souhaitent d'ajouter à cette distinction par leur comportement des signes extérieurs d'identification, comme le port d'une chasuble, d'un brassard ou d'un casque de protection siglés « presse », selon une pratique répandue dans de nombreux pays. Toutefois, la commission estime que ce choix doit rester à la libre appréciation de chacun : pour des raisons à la fois déontologiques – liées à ce que le port de ce qui s'apparente à un uniforme peut biaiser la relation des journalistes avec les personnes qu'ils interrogent – et, surtout, de sécurité – liées au risque pour les journalistes ainsi « distingués » de devenir la cible de certains manifestants, comme c'est régulièrement le cas des journalistes de télévision que leur matériel expose.

Au demeurant, espérer faire du port de tels insignes le seul critère distinctif de l'appartenance à la presse serait illusoire. D'abord parce qu'il serait aisé, pour ceux qui souhaiteraient usurper la qualité de journaliste, de les copier : un interlocuteur de la commission lui a ainsi fait part de l'expérience instructive de l'Espagne où, après que le gouvernement a voulu rendre obligatoire le port d'une chasuble « presse » pour les journalistes, de nombreux manifestants se la sont appropriées, tenant cette stratégie en échec. Ensuite parce que, dans les situations de haute tension, comme au moment de la dispersion d'un attroupement, les forces de l'ordre reconnaissent elles-mêmes être dans l'incapacité de distinguer efficacement, parmi les personnes appelées à se disperser, celles qui portent un signe distinctif « presse » et les autres : seul un comportement « passif », consistant à se dissocier physiquement, ainsi qu'évoqué plus haut, de l'attroupement, permet une identification adéquate.

Pour autant, et précisément parce que cela ne constitue pas une obligation, la commission recommande que, lorsqu'ils sont portés, de tels signes distinctifs suscitent, aux yeux des forces de l'ordre, une présomption d'appartenance à la presse, que seul un comportement « actif » (invectives, violences, etc.) peut *a posteriori* remettre en cause – permettant, le cas échéant, l'engagement de poursuites pour le comportement délictuel ainsi adopté, voire pour usurpation de titre¹²⁰. Or force est de constater que, si c'est ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme raisonne¹²¹, cette présomption n'est, aujourd'hui, pas de mise, les forces de l'ordre reconnaissant volontiers n'accorder aucun crédit, voire un crédit négatif, au port de tels signes extérieurs – les « vrais » journalistes étant censés, précisément, avoir peur de se distinguer. Se mêlent ici, à la fois, le souhait d'exclure un certain type de journalistes, jugés manquant d'impartialité car engagés, et un déficit structurel de confiance des forces de l'ordre à l'égard de la population, qui place la France dans une situation singulière.

Recommandation n° 21 : ne pas rendre obligatoire le port de signes extérieurs d'identification des journalistes, mais conférer une présomption d'appartenance à la presse

¹²⁰ Sur le fondement, selon le cas, de l'article 433-17 du code pénal (les conditions d'attribution de la qualité de journaliste professionnel étant fixées par la loi) ou de l'article L. 7114-1 du code du travail (dont le 2° réprime le fait de faire « faire usage d'une carte [d'identité de journaliste professionnel] frauduleusement obtenue, périmée ou annulée, en vue de bénéficier des avantages » qu'elle offre).

¹²¹ La Cour européenne des droits de l'homme refuse d'accepter que des membres des forces de l'ordre aient été incapables de déterminer qu'une personne donnée était journaliste dès lors qu'elle portait un insigne et a explicitement indiqué sa profession (v. par exemple : 2 octobre 2012, *Najafli c/ Azerbaïdjan*, n° 2594/07).

à ceux qui choisiraient d'en porter. Ne remettre en cause cette présomption qu'en cas de rupture avec un comportement d'observateur de l'intéressé (invectives, violences, etc.).

B. L'exception : la présentation d'un document attestant de la qualité de journaliste

1/ Il existe, à côté de ces moments où la distinction des journalistes par leur comportement suffit en principe, des cas où il est nécessaire, pour les forces de l'ordre, de vérifier la qualité de journaliste d'une personne. Ces cas, qui sont liés aux facilités, évoquées plus haut, dont peut bénéficier la presse pour l'exercice de son travail – en tant que profession spécifique, dont la protection est subordonnée à la condition du respect de certains devoirs et à l'obligation corollaire de pratiquer un « journalisme responsable » – recouvrent, notamment, la possibilité pour les journalistes : de porter des équipements de protection, y compris s'ils masquent tout ou partie de leur visage (v. le chapitre 1 de la sous-partie I), de bénéficier d'un accès facilité et privilégié à certains lieux et rassemblements, y compris illicites (v. le chapitre 2 de la sous-partie I), ou, encore, d'accéder à un canal de communication spécifique avec les forces de l'ordre (v. le chapitre 3 de la sous-partie I).

2/ La question de savoir comment, dans ces moments et à ces fins spécifiques, attester de la qualité de journaliste, est sensible et a fait l'objet de prises de position divergentes des interlocuteurs de la commission. Aussi celle-ci suggère-t-elle deux options, entre lesquelles il reviendra à la profession de choisir. En tout état de cause, ces deux options excluent fermement tout mécanisme d'accréditation, dont la commission estime qu'il ne saurait en aucun cas être justifié s'agissant d'événements se déroulant sur la voie publique.

Recommandation n° 22 : renoncer à tout mécanisme d'accréditation des journalistes couvrant des événements se déroulant sur la voie publique.

(i) Première option : une attestation employeur formalisée

Les pratiques actuelles consistent à diviser en deux les modalités d'identification des journalistes auprès des forces de l'ordre : d'une part, pour les journalistes qui en disposent, celle-ci s'effectue par la présentation de la carte de presse ; d'autre part, pour ceux qui n'en disposent pas, par la présentation de tout document permettant d'attester de la qualité de journaliste, comme la carte délivrée par la Fédération internationale des journalistes, une attestation d'employeur, une lettre de commande ou mission, des fiches de paie, etc., ou encore par l'aide d'un confrère détenteur de la carte de presse qui se porte « garant » d'eux, notamment dans le cadre de binômes reporter/ journaliste reporter d'image.

Cette situation a l'avantage d'être souple, laissant à chaque journaliste le soin de s'identifier par le moyen de son choix. Elle a toutefois le défaut, corollaire, de placer les journalistes qui ne disposent pas de la carte de presse dans une situation difficile, les contraignant souvent à de longues négociations avec les forces de l'ordre, d'ailleurs la plupart du temps menées en vain. Et pour cause, il apparaît délicat de demander à des fonctionnaires de police ou des militaires de la gendarmerie d'apprécier la qualité de journaliste d'une personne à partir de documents aussi variés que ceux évoqués ci-dessus. A la fois pour des raisons pratiques, ces personnels n'en ayant ni le temps ni la capacité, et pour des raisons de principe : la

commission estime en effet qu'il n'est pas souhaitable de laisser l'identification des journalistes ne disposant pas de la carte de presse à la seule et nécessairement aléatoire appréciation des forces de l'ordre.

Aussi la commission recommande-t-elle que cette option, si elle devait être choisie par la profession, s'accompagne *a minima* :

- De la définition d'un modèle type de document permettant d'attester de la qualité de journaliste de ceux qui ne disposent pas de la carte de presse. Ce document ne saurait prendre la forme d'une attestation délivrée par les autorités publiques, ce qui supposerait que les journalistes concernés se signalent, par avance, auprès d'elles. Il pourrait, en revanche, prendre la forme d'une attestation délivrée directement par les entreprises de presse aux personnes travaillant, même ponctuellement et sur commande, pour elles. Afin que cette « attestation employeur » représente un moyen efficace d'identification, il conviendrait toutefois qu'elle soit élaborée selon un modèle uniforme, déterminé par la profession puis agréé par les autorités publiques, qui soit à la fois facilement lisible, repérable et renouvelable ;
- De consignes strictes passées aux forces de l'ordre afin que cette attestation, comme la carte de presse, soient des documents incontestables et que leur légitimité ne puisse être mise en doute par les policiers et gendarmes, comme c'est de plus en plus souvent le cas aujourd'hui pour la carte de presse (ce dont témoignent les entraves mentionnées plus haut, régulièrement subies par des journalistes qui en sont pourtant détenteurs).

(i) Seconde option : une carte de presse spéciale « évènement d'ordre public »

Il y a toutefois fort à craindre que, malgré ces évolutions, cette première option ne suffise pas à régler les difficultés aujourd'hui rencontrées par les journalistes qui ne sont pas détenteurs de la carte de presse, ni au demeurant par ceux qui le sont. D'abord, parce que l'ensemble des journalistes indépendants qui ne disposent pas de la carte de presse ne travaillent pas pour ou sur commande d'une entreprise de presse, et tous ne seront par suite pas en mesure de disposer de l'attestation ainsi mise en place ; ensuite, parce que la coexistence de deux moyens distincts d'identification risque d'être source d'incompréhension des forces de l'ordre ; enfin, parce qu'une attestation papier, aisément reproductible, n'est en tout état de cause pas un titre sécurisé, ce qui pourrait susciter et justifier la méfiance des forces de l'ordre.

Aussi la commission préconise-t-elle le choix d'une seconde option qui, s'inspirant d'un modèle en usage aux Pays-Bas, consisterait en la création d'une carte de presse spéciale « évènement d'ordre public », que ses détenteurs pourraient utiliser dans l'ensemble de leurs relations avec les forces de l'ordre. On conçoit sans peine les avantages d'une telle solution, qui faciliterait le travail de chacun : aux policiers et gendarmes, elle enlèverait le souci d'avoir à s'interroger sur l'authenticité des documents qui leur sont présentés, n'ayant à connaître que d'un document unique et sécurisé ; aux journalistes, elle permettrait d'être rapidement et facilement pris en compte, sur un pied d'égalité, sans laisser dans un angle-mort ceux qui ne disposent pas de la carte de presse ou couvrent des évènements en dehors d'une commande.

Deux questions, en revanche, apparaissent plus complexes, qui tiennent à la mise en œuvre pratique de cette solution et sur lesquelles la commission, plutôt que de prendre parti,

recommande que des discussions s'engagent au sein de la profession, afin que celle-ci définisse elle-même les réponses qui lui paraissent les mieux appropriées :

- D'une part, la question des critères de délivrance de cette carte de presse spéciale « événement d'ordre public », qui devront en tout état de cause permettre d'inclure les journalistes ne répondant pas aux conditions prévues aux articles L. 7111-3 à L. 7111-5 du code du travail (voire leurs accompagnateurs techniques, comme des preneurs de son), sauf à la rendre redondante par rapport à la carte de presse ;
- D'autre part, celle de l'autorité professionnelle chargée de la délivrer, qui pourrait éventuellement être, sur le fondement des critères ainsi définis par la profession, la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels¹²². En aucun cas cette carte ne pourrait être délivrée par les autorités de police, sous peine de possibles errements, comme celui de « l'accréditation » mentionnée par le SNMO. En revanche son modèle, et notamment les conditions qu'elle doit remplir afin d'être suffisamment sécurisée, devrait être agréé par le ministère de l'intérieur.

Recommandation n° 23 : dans les cas d'exception où l'identification d'un journaliste est nécessaire pour lui accorder certaines facilités, assurer que la carte de presse soit, aux yeux des forces de l'ordre, un document incontestable.

Renoncer cependant à tout mécanisme d'identification reposant sur ce seul document, dont l'ensemble des journalistes ne dispose pas. Engager à cet égard des discussions au sein de la profession afin de choisir entre deux options, consistant à : (i) définir un modèle type d'« attestation employeur », délivrée par ce dernier au journaliste concerné lorsqu'il ne dispose pas de la carte de presse ; ou (ii) mettre en place, sur un modèle en usage aux Pays-Bas, une carte de presse spéciale « événement d'ordre public », délivrée par une autorité interne à la profession et désignée par elle, selon les critères qu'elle aura définis.

¹²² L'ajout de cette mission ne supposerait qu'une modification de la partie réglementaire du code du travail, les missions de la Commission n'étant pas prévues par la loi.

I. Du côté de la presse

1/ Les facilités ainsi accordées à la presse se justifient, aux yeux de la commission, par ce que, si tout citoyen est libre d'observer et de témoigner de l'action des forces de l'ordre sur la voie publique, la presse – pour laquelle ces témoignages amateurs, notamment lorsqu'ils s'accompagnent d'images, constituent d'ailleurs des documents précieux – exerce cette activité dans un cadre professionnel, qui suppose le respect d'un certain nombre de devoirs et la place dans une situation qui n'est pas celle de « tout citoyen ». Autrement dit, les facilités accordées à la presse se justifient par la responsabilité spécifique qui est la sienne, selon une logique similaire à celle de la Cour européenne des droits de l'homme, qui juge que les journalistes qui exercent leur liberté d'expression assument « des devoirs et des responsabilités »¹²³ et qui réserve la protection de l'article 10 de la Convention aux « journalistes responsables », notion qui recouvre à la fois le contenu de leurs publications et le comportement qu'ils adoptent¹²⁴.

2/ Ces devoirs et responsabilités reposent sur le respect, outre des lois et de la réglementation applicables mentionnées ci-dessus, d'un certain nombre de principes déontologiques. Ceux-ci sont définis à la fois par des documents de portée générale, au premier rang desquels la Charte d'éthique professionnelle des journalistes du Syndicat national des journalistes¹²⁵, la Déclaration des devoirs et des droits des journalistes adoptée par la Fédération européenne des journalistes¹²⁶ et la Charte d'éthique mondiale des journalistes adoptée par la Fédération internationale des journalistes¹²⁷, et par des chartes d'éthique ou déontologiques propres à

¹²³ V. CEDH, 10 décembre 2007, *Stoll c/ Suisse*, préc. ; et 7 décembre 1976, *Handyside c/ Royaume-Uni*, n° 5493/72.

¹²⁴ « La protection que l'article 10 offre aux journalistes est subordonnée à la condition qu'ils agissent de bonne foi de manière à fournir des informations exactes et dignes de crédit dans le respect d'un journalisme responsable (...). Le journalisme responsable, activité professionnelle protégée par l'article 10 de la Convention, est une notion qui ne couvre pas uniquement le contenu des informations qui sont recueillies et/ ou diffusées par des moyens journalistiques. Elle englobe aussi, entre autres, la licéité du comportement des journalistes, du point de vue notamment (...) de leurs rapports publics avec les autorités dans l'exercice de leur fonctions journalistiques » (CEDH, 20 octobre 2015, *Pentikäinen c/ Finlande*, n° 11882/10 préc. ; v. également, sur cette notion : 19 juin 2012, *Novaya Gazeta et Borodyanskiy c/ Russie*, n° 14087/08 ; et 28 mars 2013, *Perna c/ Italie*, n° 48898/99).

¹²⁵ Adoptée en 1918 sous le nom de Charte des devoirs professionnels des journalistes français, puis révisée en 1938 et 2011.

¹²⁶ Dite Charte de déontologie de Munich, adoptée en 1971.

¹²⁷ Adoptée en 2019, elle complète le Code de principes de la FIJ sur la conduite des journalistes, dit Déclaration de Bordeaux, adopté en 1954.

chaque entreprise ou organe de presse¹²⁸, voire à certaines thématiques au sein d'une entreprise ou d'un organe donné¹²⁹.

Ces principes déontologiques suffisent à assurer que la presse ne diffuse pas, contrairement à une inquiétude dont plusieurs membres des forces de l'ordre interrogés par la commission se sont fait l'écho, de photographies ou de vidéos « tronquées » ou « sorties de leur contexte », les images amateurs dont les entreprises de presse auraient connaissance ayant vocation à être traitées comme des documents primaires et, à ce titre, authentifiés, vérifiés et recoupés.

En revanche, force est de constater que ces chartes d'éthique et déontologiques ne comportent en règle générale pas d'éléments relatifs au comportement qu'il convient pour un journaliste d'adopter lors d'opérations de maintien de l'ordre. Les principes guidant ce comportement (ne pas gêner les manœuvres des forces de l'ordre, se dissocier des participants à un attroupement, etc.) apparaissent certes savoir été intériorisés par les journalistes que la commission a interrogés, mais celle-ci recommande néanmoins qu'ils fassent l'objet d'une formalisation, dans la logique présentée ci-dessus consistant à prévoir l'identification des journalistes, lors de tels événements, d'abord par leur comportement.

Recommandation n° 24 : intégrer, selon les modalités propres à chacune, dans les chartes de déontologie et d'éthique journalistiques, des éléments relatifs au comportement à adopter lors d'opérations de maintien et de rétablissement de l'ordre.

3/ Les principes déontologiques ainsi définis font l'objet de contrôles de différents types – en dehors, pour les cas qui en relèvent, du contrôle juridictionnel opéré par le juge administratif, civil ou pénal : s'agissant de l'audiovisuel, un contrôle des éditeurs de services par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui inclut un volet « recommandations » et un volet « sanctions » (dont la complémentarité a montré son utilité, par exemple, en matière de traitement des attentats terroristes¹³⁰) ; un contrôle interne à chaque entreprise de presse, dans le cadre des comités d'éthique et de rédaction ; un contrôle d'ordre « réputationnel », à la fois des pairs et du public, qui vise tant les journalistes concernés que les médias pour lesquels ils travaillent ; enfin, le contrôle, encore très récent et reposant sur le volontariat, du Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM)¹³¹.

¹²⁸ La loi du 14 novembre 2016 a notamment introduit dans la loi du 29 juillet 1881 un nouvel article 2 bis, dont les deuxièmes et troisièmes alinéas disposent que : « Toute convention ou tout contrat de travail signé entre un journaliste professionnel et une entreprise ou une société éditrice de presse ou de communication audiovisuelle entraîne l'adhésion à la charte déontologique de l'entreprise ou de la société éditrice » et que « Les entreprises ou sociétés éditrices de presse ou audiovisuelles dépourvues de charte déontologique engagent des négociations (...). A défaut de conclusion d'une charte avant le 1er juillet 2017 et jusqu'à l'adoption de celle-ci, les déclarations et les usages professionnels relatifs à la profession de journaliste peuvent être invoqués en cas de litige (...) ».

¹²⁹ Certains journaux disposent, par exemple, d'une charte d'éthique spécifique au traitement des faits divers.

¹³⁰ Les difficultés rencontrées dans le traitement des attentats terroristes de 2015 par certaines chaînes d'information en continu ont abouti à plusieurs mises en garde et mises en demeure du CSA ainsi qu'à la publication, le 25 octobre 2016, de « précautions relatives à la couverture audiovisuelle d'actes terroristes », qui semblent, depuis, avoir été largement suivies.

¹³¹ Qui a succédé à l'Observatoire de la déontologie de l'information mis en place en 2012. L'assemblée générale fondatrice du CDJM, qui s'est tenue le 2 décembre 2019, a prévu une composition tripartite, regroupant des représentants à la fois des entreprises de presse, des journalistes et du public au sens large. Le CDJM a, depuis, été saisi environ 320 fois, et a rendu 25 avis.

La commission estime que ces contrôles sont suffisants et qu'il ne revient pas aux pouvoirs publics de s'impliquer davantage dans le respect de la déontologie des journalistes. En particulier, le CDJM, précisément parce qu'il ne dispose pas de pouvoir de sanction ou de retrait des contenus pour lesquels il est saisi, mais seulement d'avis, lui paraît constituer un outil approprié au renforcement d'une discipline extérieure aux pouvoirs publics. Elle rappelle à cet égard que le CDJM peut être saisi par tout citoyen, ce qui inclut un membre des forces de l'ordre qui estimerait qu'un « acte journalistique » dont il a eu connaissance révèle un manquement à la déontologie journalistique.

Recommandation n° 25 : rappeler que le Conseil de déontologie journalistique et de médiation peut être saisi par tout citoyen, y compris des policiers et gendarmes, de tout « acte journalistique ».

4/ Enfin, si les journalistes, ainsi qu'il a été dit, ne sont pas déliés du devoir de respecter les lois pénales de droit commun – le seul fait que les infractions qu'ils commettraient l'auraient été dans l'exercice de leurs fonctions journalistiques ne leur offrant aucune immunité de principe –, la loi pénale ne saurait *a contrario* servir de prétexte pour entraver la liberté de la presse, ainsi qu'évoqué plus haut. A cet égard, la commission estime que l'interpellation de journalistes dans le cadre de l'exercice de leur profession doit : d'une part, être regardée comme une mesure de dernière extrémité ; d'autre part, faire l'objet d'un signalement immédiat et spécifique au parquet. Enfin et pour les mêmes raisons, la garde à vue d'un journaliste couvrant un événement d'ordre public ne saurait en aucun cas se poursuivre s'il apparaît que ce dernier ne fera pas l'objet de poursuites¹³².

Recommandation n° 26 : signaler immédiatement et spécialement au procureur de la République compétent l'interpellation d'un journaliste pour des faits commis dans l'exercice de ses fonctions de couverture d'un événement d'ordre public.

II. Du côté des forces de l'ordre

1/ Si, comme on l'a vu, les atteintes à l'intégrité physique des journalistes et les entraves apportées, par les forces de l'ordre, à l'exercice de leur profession, ont souvent lieu dans les « interstices » des opérations de maintien de l'ordre, c'est-à-dire dans les moments où l'encadrement n'est pas présent, celui-ci doit néanmoins, quel que soit son niveau hiérarchique, intervenir immédiatement lorsqu'il constate de tels comportements.

Au-delà de ce devoir d'intervention immédiate et précisément afin d'en assurer le respect, la commission estime que les encadrants de la police et de la gendarmerie doivent être tenus responsables des comportements inappropriés de leurs personnels à l'égard de journalistes, particulièrement lorsqu'ils ont lieu dans des moments de basse intensité.

¹³² Contrairement à une pratique à laquelle il est parfois recouru à l'égard de certains manifestants, consistant à les maintenir en garde à vue jusqu'à la fin de la manifestation, même lorsqu'il apparaît clairement que des poursuites ne seront pas engagées, afin d'éviter qu'ils ne retournent « sur le terrain ».

2/ Par ailleurs, la qualité des liens entre la presse et les forces de l'ordre dépend en partie du traitement des plaintes et signalements des journalistes à l'égard de policiers ou de gendarmes. Or, force est de constater qu'une grande partie des personnes interrogées par la commission ont le sentiment – que celui-ci soit fondé ou non – que ces plaintes et signalements sont traités, par les services de police et de gendarmerie, et notamment leurs inspections générales, sinon avec partialité, du moins avec un volontarisme insuffisant.

Sans prendre position sur la question de la réforme des inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales¹³³, la commission recommande *a minima* deux évolutions :

- Améliorer les possibilités d'identification des membres des forces de l'ordre, nécessaire à l'éventuelle mise en jeu de leur responsabilité. Cela, d'une part, en garantissant le port à tout moment visible du numéro de référentiel des identités et de l'organisation (RIO)¹³⁴ – ce qui suppose que la méconnaissance de cette obligation, non seulement ne soit plus tolérée comme elle l'est aujourd'hui, mais fasse l'objet de poursuites disciplinaires systématiques – et, s'agissant des opérations de maintien de l'ordre, l'indication claire de l'unité de rattachement de chaque personnel ; d'autre part, en développant de façon résolue, comme recommandé plus haut, l'enregistrement vidéo des opérations de police et de gendarmerie par les forces de l'ordre elles-mêmes et en garantissant, dans la même logique, la liberté de chacun, et notamment de la presse, de photographier et filmer ces opérations. La commission rappelle à cet égard, comme plusieurs procureurs de la République le lui ont indiqué, que les images ainsi enregistrées peuvent servir à la fois à charge et à décharge ;
- Améliorer le suivi statistique des enquêtes administratives et judiciaires ouvertes et clôturées par les inspections générales et des signalements qui leur sont adressés, premièrement, en recensant, parmi ces enquêtes et signalements, ceux qui sont liés, d'une part, à des opérations de maintien de l'ordre et, d'autre part, à des journalistes (ces dernières données n'existant pas aujourd'hui, les inspections générales étant dépourvues, ainsi qu'il a été dit plus haut, d'outils de classement des signalements et saisines par professions) ; deuxièmement, en procédant au suivi des suites disciplinaires et judiciaires qui leur sont données (suites dont ne sont aujourd'hui généralement pas informées les inspections générales) ; troisièmement, en assurant la diffusion transparente de ces données au public ;

Recommandation n° 27 : assurer l'identification des membres des forces de l'ordre par le port systématique du RIO et l'indication claire, lors d'opérations de maintien de l'ordre, de l'unité de rattachement.

Recommandation n° 28 : recenser et publier les données relatives aux signalements et enquêtes administratives et judiciaires ouvertes et clôturées par les inspections générales

¹³³ V. sur cette question le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre, qui propose notamment de supprimer la tutelle administrative de la DGPN et de la DDCN sur l'IGPN et l'IGGN en rattachant directement ces inspections générales au ministre de l'intérieur, d'ouvrir la composition de l'ensemble des bureaux et des postes de direction de l'IGPN et de l'IGGN à des personnels extérieurs aux corps de la police et de la gendarmerie nationales, ou encore d'autoriser la saisine directe de l'IGPN et de l'IGGN par le Défenseur des droits aux fins de réaliser des enquêtes administratives.

¹³⁴ Prévu par l'article R. 434-15 du code de la sécurité intérieure.

de la police nationale et de la gendarmerie nationale relatives au maintien de l'ordre et aux journalistes, ainsi que les suites qui leur sont données par les autorités compétentes. Plus généralement, recenser et publier les données relatives aux journalistes dans l'ensemble des dispositifs de signalement et plainte qui leur sont ouverts, contentieux comme non-contentieux.

3/ Enfin, la commission constate que les voies de saisine non-contentieuses dont disposent les journalistes lorsqu'ils sont l'objet de comportements jugés inappropriés de membres des forces de l'ordre sont aujourd'hui insuffisamment utilisées. Il en va ainsi de la possibilité d'effectuer un signalement en ligne à l'IGPN ou l'IGGN, mais surtout de celle de saisir (gratuitement) le Défenseur des droits, dont trop de journalistes ignorent encore qu'il a pour mission de veiller, de façon pleinement indépendante, au respect de la déontologie des professionnels de la sécurité. Cela se manifeste dans le nombre de saisines de journalistes dont le Défenseur des droits a été l'objet : une trentaine seulement depuis sa création en 2011.

Cette situation s'explique par plusieurs facteurs, au-delà du manque de confiance dans l'impartialité de ces procédures évoqué ci-dessus : parce que les agressions ou entraves dont les journalistes font l'objet leur apparaissent parfois insuffisamment graves ou trop récurrents¹³⁵ ; par une volonté de « tourner » la page après de tels événements ; par souci déontologique de certains journalistes de rester des tiers neutres et impartiaux et, par suite, de ne pas engager de procédures à l'encontre des forces de l'ordre ; par crainte, notamment chez les journalistes de la presse locale et régionale, d'une « fermeture », en guise de représailles, de leurs interlocuteurs parmi les forces de l'ordre, des informations desquels ils dépendent ; enfin, parfois simplement par ignorance de l'existence de ces voies de saisine.

Recommandation n° 29 : faire mieux connaître aux journalistes l'existence de la voie de saisine non contentieuse, gratuite et pleinement indépendante qu'est le Défenseur des droits. Proposer un accompagnement, de la part des rédactions et directions des entreprises de presse concernées, de ceux de leurs journalistes qui auraient recours à cette voie.

¹³⁵ Plusieurs journalistes interrogés par la commission ayant fait l'objet de telles agressions ou entraves ont même reconnu ne pas en avoir informé, pour ces raisons, la direction de l'entreprise ou de l'organe de presse pour lequel ils travaillent

I. Améliorer la formation des forces de l'ordre et de la presse

A. La formation des forces de l'ordre

1/ Des formations théoriques des forces de l'ordre au droit de la presse, par exemple intégrées aux modules de déontologie aujourd'hui mis en place, seraient bien évidemment utiles. Il semble que les écoles de gardiens de la paix n'en bénéficient pas. Ils ne pourront être, toutefois, suffisants. Car ce dont il s'agit, c'est moins d'apprendre des principes abstraits que de savoir comment, dans une situation concrète et complexe, il convient de se comporter. L'ensemble des principes évoqués ci-dessus et des recommandations formulées ne pourra avoir de répercussions que s'il fait l'objet de formations pratiques des forces de l'ordre à sa mise en œuvre. Aussi la commission recommande-t-elle de développer la formation et les entraînements de l'ensemble des policiers et gendarmes amenés à intervenir sur la voie publique – et non seulement des unités de forces mobiles –, outre à la communication (v. le chapitre 3 de la sous-partie I) :

- A la prise en compte concrète des journalistes « sur le terrain » : savoir ce qu'il est possible ou non de leur dire (et, le cas échéant, les renvoyer aux « officiers de presse » présents sur place), savoir les identifier, intégrer leur présence dans les manœuvres, etc. ;
- A la prise en compte de la nouvelle réalité que constitue la généralisation des appareils d'enregistrement et, notamment, des *smartphones* : ce qu'il est autorisé ou non au public de filmer, la façon de réagir face à une personne qui enregistre, de loin ou de près, l'action des forces de l'ordre, etc.

2/ Ces formations et entraînements ne sauraient utilement rester cantonnés à la seule formation initiale des personnels, et la commission recommande qu'ils soient inclus dans des modules de formation continue. Celle-ci constitue certes une contrainte, qui a un coût et limite par construction la disponibilité des forces de l'ordre, mais il s'agit d'une contrainte dont la nécessité ne fait aucun doute et dont les bénéfices sur les moyen et long termes sont évidents. La commission ne peut, à ce titre, que regretter que l'objectif de vingt-cinq jours par an de formation par compagnie républicaine de sécurité ne soit de façon récurrente pas atteint, ou que le « recyclage » des escadrons de gendarmerie mobile ait été suspendu pendant la majeure partie de l'année 2019.

Ici encore toutefois, la commission recommande que ces formations continues ne restent pas cantonnées à des modules théoriques de déontologie, au demeurant très peu suivis lorsqu'ils ne sont pas obligatoires, mais s'intègrent surtout à des exercices pratiques et opérationnels, *via* l'ajout d'un rôle « journaliste », que peuvent jouer des « plastrons » ou, sans doute plus utilement, des représentants de la presse.

Recommandation n° 30 : assurer la formation initiale et continue des policiers et gendarmes au droit de la presse et à la prise en compte des journalistes. Ne pas limiter cette formation à des modules de déontologie, mais l'intégrer aux entraînements opérationnels de l'ensemble des forces de l'ordre amenées à intervenir sur la voie publique, et non seulement des unités de forces mobiles.

B. La formation de la presse

Réciproquement, la commission recommande que la formation dispensée dans les écoles de journalisme, et celle fournie au titre de la formation continue par les entreprises de presse, intègre des modules relatifs aux questions de sécurité et de justice et, notamment, aux principes et méthodes du maintien de l'ordre et au comportement à y adopter. Les formations dispensées par l'AFP évoquées ci-dessus constituent, à cet égard, un exemple de bonnes pratiques à diffuser. Ces formations pourraient utilement amener à faire intervenir des policiers et gendarmes, plutôt, ici encore, que des « experts » extérieurs aux forces de l'ordre.

Recommandation n° 31 : intégrer les questions de sécurité et d'ordre public à la formation des journalistes, à la fois en école et au sein des entreprises et organes de presse.

II. Renforcer le dialogue

Au-delà de la formation de chacun, l'amélioration de la relation entre la presse et les forces de l'ordre suppose, peut-être avant toute chose, que celles-ci renouent un dialogue, sans lequel il serait vain d'espérer restaurer la confiance mutuelle. Et ce dialogue doit être celui, non seulement des hiérarchies de ces deux ensembles, mais également de celles et ceux qui, au « bas » de cette hiérarchie, sont effectivement amenés à se rencontrer sur le « terrain ».

La commission recommande à cet égard que ce dialogue « à froid » – au-delà des échanges renforcés à l'occasion de certains événements d'ordre public ou des immersions de journalistes auprès des forces de l'ordre, mentionnés plus haut – prenne la forme :

- De visites et d'échanges réciproques : d'une part, de policiers ou gendarmes au sein d'entreprises de presse, par exemple à l'occasion de stages prévus au cours de leur formation initiale ; d'autre part, de journalistes auprès des forces de l'ordre. Les invitations adressées par la gendarmerie, depuis 2012, à des journalistes de l'AFP, leur permettant de suivre et de participer à des entraînements d'escadrons de gendarmerie mobile au centre de formation de Saint-Astier, constituent à cet égard une bonne pratique – qui permet à chacun, outre de nouer des contacts personnels, d'apprendre la réalité et les contraintes du métier de l'autre. Il convient de la généraliser en l'étendant à la fois à la police (qui a prévu en octobre 2020, pour la première fois, une possibilité similaire pour des journalistes de participer à

l'entraînement de CRS), à d'autres services des forces de l'ordre que les unités de forces mobiles et, enfin, à d'autres entreprises de presse que l'AFP ;

- De temps de rencontre et de discussion *ad hoc*, sur le modèle par exemple de ce qui est pratiqué en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni : non seulement en réaction, le cas échéant, à des difficultés rencontrées sur le terrain (dans le cadre d'une sorte de « debriefing » commun), mais également hors situation de crise. Ces rencontres, dont la commission a pu, à travers son propre travail, mesurer l'utilité, pourraient associer des journalistes et des représentants des forces de l'ordre et de l'autorité judiciaire, à échéance régulière, afin d'échanger librement sur les difficultés rencontrées et les bonnes pratiques à diffuser, mais aussi sur des thématiques données, sous la forme de « regards croisés ». Cela, bien sûr, au niveau central, où une conférence tous les ans ou tous les deux ans pourrait être organisée entre directions générales et centrales, d'une part, et représentants de la presse, d'autre part, afin de confronter les méthodes de travail (et aussi de dépolitiser les questions techniques) ; mais, surtout, au niveau local, où les forces de l'ordre et la presse sont confrontées, chacune à leur façon, à une réalité commune et où, surtout, il est urgent que le dialogue entre elles reprenne.

Recommandation n° 32 : renouer le dialogue entre la presse et les forces de l'ordre, *via* le développement : (i) de visites et d'échanges réciproques, sur le modèle de ce que pratique la gendarmerie mobile au centre d'entraînement de Saint-Astier ; (ii) au niveau central, de conférences communes régulières ; (iii) au niveau local surtout, de temps de rencontre et de dialogue *ad hoc*, sous la forme de « regards croisés » sur des thématiques et enjeux locaux, les difficultés rencontrées ou les bonnes pratiques à diffuser.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : garantir la sécurité physique des journalistes dans les manifestations en toutes circonstances, en leur permettant s'ils le souhaitent de se placer derrière les cordons des forces de l'ordre.

Recommandation n°2 : permettre aux journalistes qui le souhaitent de porter des équipements de protection, y compris lorsque ceux-ci dissimulent tout ou partie de leur visage, indépendamment de toute forme d'accréditation préalable et sur la seule présentation, en cas de contrôle, d'un document attestant de leur qualité.

Recommandation n° 3 : rappeler clairement aux forces de l'ordre qu'elles ne peuvent en principe s'opposer à la captation d'images ou de sons des opérations qu'ils mènent dans les lieux publics, que celle-ci soit le fait de journalistes ou de toute autre personne, ni *a fortiori* demander la suppression de tels enregistrements. Préciser que ces consignes valent y compris pour le film ou la photographie de leur visage, en dehors des personnels affectés dans des services dont les missions exigent, pour des raisons de sécurité, le respect de l'anonymat.

Recommandation n° 4 : intégrer la possibilité permanente d'enregistrement de l'action des forces de l'ordre sur la voie publique comme un paramètre nouveau mais durable de leur travail, et y adapter tant les manœuvres que l'état d'esprit des personnels, dans une perspective d'exemplarité.

Recommandation n° 5 : systématiser l'enregistrement, par les forces de l'ordre, de leurs propres opérations, afin de limiter leur appréhension quant à la prise d'images d'observateurs extérieurs et d'assurer leur sécurité juridique en cas de mise en cause.

Recommandation n° 6 : harmoniser les finalités et conditions dans lesquelles les images enregistrées par les forces de l'ordre lors d'opérations menées sur la voie publique, quel que soit le support de leur enregistrement, peuvent être diffusées au public ou mises à la disposition de la presse. Renoncer, dans ce cadre, à toute tentation d'alimenter une « guerre de l'image ».

Recommandation n° 7 : assurer, dans le cadre législatif et réglementaire existant, une protection effective des membres des forces de l'ordre.

Privilégier une approche globale des risques liés à la mise en danger de la vie d'autrui par la diffusion d'informations personnelles, qui concernent l'ensemble des citoyens. Si les dispositions de l'article 24 de la proposition de loi relative à la sécurité globale ou de l'article 18 du projet de loi confortant le respect des principes de la République telles qu'adoptées en première lecture par l'Assemblée nationale venaient à entrer en vigueur, transmettre aux forces de l'ordre des consignes claires, leur rappelant que ces dispositions sont sans impact sur la possibilité d'enregistrer leur image.

Recommandation n° 8 : garantir la possibilité pour les journalistes, sur la seule présentation d'un document attestant de leur qualité, d'entrer et sortir librement des dispositifs de sécurité encadrant des manifestations de voie publique.

Recommandation n° 9 : ne restreindre l'accès des journalistes aux périmètres de sécurité mis en place à l'occasion d'opérations de police administrative, et notamment d'évacuation ou de

mise à l'abri de personnes, qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Dans ces rares cas, assurer néanmoins la visibilité, par la presse, du déroulement de l'ensemble des opérations.

Recommandation n° 10 : garantir la possibilité pour les journalistes de couvrir des manifestations qui ont été interdites ou n'ont pas été préalablement déclarées.

Recommandation n° 11 : assurer aux journalistes, sauf circonstances exceptionnelles, la possibilité de couvrir l'ensemble de la durée d'une manifestation, y compris lorsque celle-ci s'est transformée en un attroupement dont l'autorité civile a décidé la dispersion et que les sommations ont été effectuées, dès lors qu'ils se désolidarisent physiquement des personnes appelées à se disperser.

Recommandation n° 12 : créer et garantir, sous l'autorité du préfet ou du ministre de l'intérieur, un espace incontesté de parole propre aux forces de l'ordre en matière de police administrative. Répondre, ce faisant, au besoin de la presse et du public d'informations techniques et factuelles en matière de sécurité, que ne sauraient satisfaire les seuls syndicats de police et « experts » extérieurs.

Recommandation n° 13 : ne pas réserver la parole des forces de l'ordre en matière de police administrative aux seuls services de communication, mais la donner aux services opérationnels concernés, à la fois au niveau central et, surtout, au niveau local. Donner à ces services les ressources et la formation nécessaires à la mise en œuvre de cette recommandation et reconnaître, sans la démentir en pratique, l'existence d'un « droit à l'erreur » en matière de communication.

Recommandation n° 14 : modifier l'article 11 du code de procédure pénale afin de permettre aux forces de l'ordre de s'exprimer, sous l'autorité du procureur de la République, sur les enquêtes en cours, à la fois par une association plus régulière aux communications de ce dernier et par une possibilité d'expression propre, selon une articulation à définir au niveau local.

Recommandation n° 15 : modifier l'article 11 du code de procédure pénale afin de remplacer les cas limitatifs dans lesquels le procureur de la République peut s'exprimer sur une enquête en cours par un critère d'opportunité, lié à l'existence d'un intérêt public à s'exprimer. Accompagner la mise en œuvre de cette recommandation de la définition d'une doctrine commune d'expression du parquet.

Recommandation n° 16 : garantir un dialogue des forces de l'ordre avec la presse avant, pendant et après les événements d'ordre public qui le justifient, afin de lui fournir des informations fiables et impartiales. Prévenir la diffusion d'éléments biaisés ou erronés destinés à se « couvrir » : en cas d'informations insuffisantes et afin d'éviter la circulation de rumeurs ou la pression du temps médiatique, fixer un rendez-vous ultérieur, en veillant à l'annoncer le plus en amont possible.

Recommandation n° 17 : mettre en place, lors de tels événements, un canal de communication *ad hoc* des forces de l'ordre avec la presse, sous la forme d'une « boucle » de télécommunication gérée par des « officiers presse » eux-mêmes présents sur le « terrain », formés et dédiés à cette tâche, en mesure de fournir des informations opérationnelles et de régler les difficultés rencontrées. Assurer que ce canal d'échanges ne soit ni à sens unique, ni un canal de « com ». L'ouvrir à tout journaliste qui en ferait la demande, en dehors de toute accréditation ou sélection.

Recommandation n° 18 : répondre plus systématiquement de façon favorable aux demandes de journalistes, notamment de la presse écrite, d'être « embarqués » dans des services de police ou de gendarmerie, y compris lorsque l'objet du reportage en cause ne correspond pas aux priorités politiques du moment. Préciser au journaliste concerné, le cas échéant, le motif du refus qui lui est opposé.

Recommandation n° 19 : renoncer à l'inscription de clauses portant atteinte à la liberté éditoriale dans les conventions ou autorisations de tournage ou de prise de vue des services de police et de gendarmerie et à tout accord préalable à la diffusion des reportages.

Recommandation n° 20 : les journalistes doivent adopter un comportement d'observateurs dans les événements d'ordre public, permettant aux forces de l'ordre de les identifier – en dehors des cas où des facilités doivent leur être accordées et où la vérification de leur qualité est pour cette raison nécessaire (v. recommandation n° 23) – par cette posture de « tiers » aux événements.

Recommandation n° 21 : ne pas rendre obligatoire le port de signes extérieurs d'identification des journalistes, mais conférer une présomption d'appartenance à la presse à ceux qui choisiraient d'en porter. Ne remettre en cause cette présomption qu'en cas de rupture avec un comportement d'observateur de l'intéressé (invectives, violences, etc.).

Recommandation n° 22 : renoncer à tout mécanisme d'accréditation des journalistes couvrant des événements se déroulant sur la voie publique.

Recommandation n° 23 : dans les cas d'exception où l'identification d'un journaliste est nécessaire pour lui accorder certaines facilités, assurer que la carte de presse soit, aux yeux des forces de l'ordre, un document incontestable.

Renoncer cependant à tout mécanisme d'identification reposant sur ce seul document, dont l'ensemble des journalistes ne disposent pas. Engager à cet égard des discussions au sein de la profession afin de choisir entre deux options, consistant à : (i) définir un modèle type d'« attestation employeur », délivrée par ce dernier au journaliste concerné lorsqu'il ne dispose pas de la carte de presse ; ou (ii) mettre en place, sur un modèle en usage aux Pays-Bas, une carte de presse spéciale « événement d'ordre public », délivrée par une autorité interne à la profession et désignée par elle, selon les critères qu'elle aura définis.

Recommandation n° 24 : intégrer, selon les modalités propres à chacune, dans les chartes de déontologie et d'éthique journalistiques, des éléments relatifs au comportement à adopter lors d'opérations de maintien et de rétablissement de l'ordre.

Recommandation n° 25 : rappeler que le Conseil de déontologie journalistique et de médiation peut être saisi par tout citoyen, y compris des policiers et gendarmes, de tout « acte journalistique ».

Recommandation n° 26 : signaler immédiatement et spécialement au procureur de la République compétent l'interpellation d'un journaliste pour des faits commis dans l'exercice de ses fonctions de couverture d'un événement d'ordre public.

Recommandation n° 27 : assurer l'identification des membres des forces de l'ordre par le port systématique du RIO et l'indication claire, lors d'opérations de maintien de l'ordre, de l'unité de rattachement.

Recommandation n° 28 : recenser et publier les données relatives aux signalements et enquêtes administratives et judiciaires ouvertes et clôturées par les inspections générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale relatives au maintien de l'ordre et aux journalistes, ainsi que les suites qui leur sont données. Plus généralement, recenser et publier les données relatives aux journalistes dans l'ensemble des dispositifs de signalement et plainte qui leur sont ouverts, contentieux comme non-contentieux.

Recommandation n° 29 : faire mieux connaître aux journalistes l'existence de la voie de saisine non contentieuse, gratuite et pleinement indépendante qu'est le Défenseur des droits. Proposer un accompagnement, de la part des rédactions et directions des entreprises de presse concernées, de ceux de leurs journalistes qui auraient recours à cette voie.

Recommandation n° 30 : assurer la formation initiale et continue des policiers et gendarmes au droit de la presse et à la prise en compte des journalistes. Ne pas limiter cette formation à des modules de déontologie, mais l'intégrer aux entraînements opérationnels de l'ensemble des forces de l'ordre amenées à intervenir sur la voie publique, et non seulement des unités de forces mobiles.

Recommandation n° 31 : intégrer les questions de sécurité et d'ordre public à la formation des journalistes, à la fois en école et au sein des entreprises et organes de presse.

Recommandation n° 32 : renouer le dialogue entre la presse et les forces de l'ordre, *via* le développement : (i) de visites et d'échanges réciproques, sur le modèle de ce que pratique la gendarmerie mobile au centre d'entraînement de Saint-Astier ; (ii) au niveau central, de conférences communes régulières ; (iii) au niveau local surtout, de temps de rencontre et de dialogue *ad hoc*, sous la forme de « regards croisés » sur des thématiques et enjeux locaux, les difficultés rencontrées ou les bonnes pratiques à diffuser.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I – Auditions et entretiens

Me Arié Alimi, avocat à la Cour, membre du bureau national de la Ligue des droits de l’homme

M. Xavier Antoyé, coordonnateur des rédactions en chef du groupe *Ebra* (par visio)

Le colonel Laurent Audouin, commandant le groupement de gendarmerie mobile de Limoges, direction générale de la gendarmerie nationale, ministère de l’intérieur

M. Yves Badorc, procureur de la République adjoint près le tribunal judiciaire de Paris

M. Anthony Bellanger, président, Fédération internationale des journalistes

Mme Manuela Bermudez, trésorière, Union syndicale des journalistes CFDT

M. Guillaume Blanchot, directeur général, Conseil supérieur de l’audiovisuel (par visio)

M. Jérôme Bonet, directeur central de la police judiciaire, ministère de l’intérieur

M. Guillaume Bonnet, journaliste reporter d’images à l’*Agence France-Presse*

Mme Sofia Bouderbala, journaliste à la rédaction en chef de l’*Agence France-Presse*

M. Taha Bouhafs, journaliste

Mme Fabienne Buccio, préfète de la région Nouvelle-Aquitaine, préfète de la Gironde

M. Michaël Bunel, photographe

Mme Pauline Caby, adjointe à la Défenseure des droits, chargée du respect de la déontologie par les professionnels de la sécurité

Le général Richard Caminade, chargé de projet auprès du directeur général de la gendarmerie nationale, ministère de l’intérieur

Mme Valentina Camu, photographe

M. David Cantiniaux, journaliste reporter d’images au service vidéo de l’*Agence France-Presse*

Mme Gabrielle Cézard, reporter-photographe

M. Bertrand Chamoulaud, conseiller au cabinet du directeur général de la police nationale, chef du pôle ‘doctrine, défense, planification et renseignement’, ministère de l’intérieur

M. Nicolas Chapuis, directeur-adjoint de l’information au journal *Le Monde*

M. Denis Chausserie-Laprée, procureur général près la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion (par visio)

Le capitaine Arthur Cholet, commandant l'escadron de gendarmerie mobile d'Orange, direction générale de la gendarmerie nationale, ministère de l'intérieur

M. Olivier Christen, magistrat, directeur des affaires criminelles et des grâces, ministère de la justice

M. Thomas Coex, reporter-photographe au service photo de l'*Agence France-Presse*

M. Claude Cordier, vice-président du bureau, Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels

M. Jacques Dallest, procureur général près la cour d'appel de Grenoble (par visio)

M. Maxime Daridan, responsable du pluralisme et des relations avec le CSA à *BFM-TV*

M. Pierre-Emmanuel Daurignac, vice-président de la Guilde des auteurs réalisateurs de reportages et de documentaires

M. Christophe Deloire, secrétaire général, association *Reporters sans frontières*

Mme Elizabeth Dréviron, présidente de la Guilde des auteurs réalisateurs de reportages et de documentaires

M. David Dufresne, journaliste, réalisateur, écrivain

M. Emmanuel Duparc, reporter au service des informations générales, président de la société des journalistes de l'*Agence France-Presse*

M. Edouard Elias, photographe

M. Patrick Éveno, professeur des Universités, président, Conseil de déontologie journalistique et de médiation

Mme Sandra Fastre, reporter-photographe (par visio)

M. Yannick Faure, directeur de cabinet du président, Conseil supérieur de l'audiovisuel (par visio)

M. Jean-Michel Fauvergue, député, ancien chef du RAID (entretien audio)

M. Marc-Olivier Fogiel, directeur général de *BFM-TV*

M. Corentin Fohlen, reporter photographe

M. Jérôme Foucaud, directeur de l'ordre public et de la circulation, préfecture de police

Mme Laurence Geai, photographe (par visio)

M. Sébastien Georges, rédacteur en chef du *Républicain lorrain*, de *l'Est républicain* et de *Vosges-Matin* (par visio)

M. Patrick Gherdoussi, photographe

M. Théo Giacometti, reporter-photographe (par visio)

M. Pierre Ginabat, directeur de l'école de journalisme de Toulouse (par visio)

M. Pascal Guénée, président de la Conférence des écoles de journalisme, directeur de l'école Paris-Dauphine (par visio)

M. Ismaël Halissat, journaliste rubrique 'police' à *Libération*

Mme Claire Hédon, Défenseure des droits

M. Rémy Heitz, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris

M. Jon Henley, correspondant en France pour *The Guardian*

Le général Christophe Herrmann, sous-directeur de la défense, de l'ordre public et de la protection, direction générale de la gendarmerie nationale, ministère de l'intérieur

M. Nicolas Hervieu, avocat associé au cabinet de Me Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

M. Alain Inizan, commandant de la CRS n° 19

Mme Valérie Jeanne-Perrier, professeure des Universités, enseignante au CELSA, Paris-Sorbonne

M. Fabien Jobard, directeur de recherches au CNRS, CESDIP

Le général Bruno Jockers, major général de la gendarmerie nationale, ministère de l'intérieur

Mme Brigitte Julien, cheffe de l'Inspection générale de la police nationale, et son adjoint, ministère de l'intérieur

M. Abdulaye Kanté, corps d'encadrement et d'application, ministère de l'intérieur

Mme Alexia Kefalas, correspondante en France pour *Kathimerini* (par visio)

M. Tangi Kermarrec, journaliste à *France-Télévisions*

M. Didier Lallement, préfet de police

Le général Eric Lamiral, commandant le CNEFG de Saint-Astier, direction générale de la gendarmerie nationale, ministère de l'intérieur

M. Frédéric Lavaud, chef du SICOP, direction générale de la police nationale, ministère de l'intérieur

M. David Le Bars, secrétaire général, Syndicat des commissaires de la police nationale

M. Ulrich Lebeuf, reporter-photographe (par visio)

Mme Rose Lecat, photographe

M. Willy Le Devin, rédacteur en chef adjoint du service 'enquête' et 'police-justice' à *Libération*

M. Clément Le Goff, rédacteur à *France-Télévisions*

La capitaine Pauline Lejeune, commandant l'escadron de gendarmerie mobile d'Hyères, direction générale de la gendarmerie nationale, ministère de l'intérieur

M. Florian Le Moal, journaliste reporter d'images à *France-Télévisions*

Le colonel Louis-Paul Le Ravallec, commandant le groupement de gendarmerie mobile d'Arras, direction générale de la gendarmerie nationale, ministère de l'intérieur

Mme Michèle Léridon, membre du collège, Conseil supérieur de l'audiovisuel (par visio)

M. Christian Losson, rédacteur en chef du service 'enquête' et 'police-justice' à *Libération* (par visio)

M. Roch-Olivier Maistre, président, Conseil supérieur de l'audiovisuel (par visio)

Mme Sandy Montañola, directrice de l'IUT de Lannion

M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation

Mme Hannah Nelson, photographe

Mme Sophie Neumayer, déléguée pour la télévision, Association confraternelle de la presse judiciaire

M. Jérémie Paire, reporter à *BFM-TV*

Mme Nadia Pantel, correspondante en France pour la *Süddeutsche Zeitung*

Mme Pascale Pascallerio, journaliste à *Médiapart*.

Mme Nathalie Pérez, rédactrice à *France-Télévisions*

Le général Alain Pidoux, chef de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale, ministère de l'intérieur

Mme Céline Pigalle, directrice de la rédaction de *BFM-TV*

Mme Camille Pollini, journaliste à *Médiapart*

M. Emmanuel Poupart, premier secrétaire général, Syndicat national des journalistes

Mme Dominique Pradalié, secrétaire générale, Syndicat national des journalistes

M. Olivier Predhomme, rédacteur en chef des opérations exceptionnelles à *BFM-TV*

Mme Pascale Régnauld-Dubois, directrice centrale des CRS, ministère de l'intérieur

Mme Lucile Rolland, cheffe du Service central de renseignement territorial, ministère de l'intérieur

Me Laurence Roques, avocate à la Cour, présidente de la commission « Libertés et Droits de l'homme » du Conseil national des barreaux

M. Jean-Pierre Sageot, reporter-photographe (par visio)

M. Arnaud Schwartz, directeur de l'Institut de journalisme Bordeaux-Aquitaine (par visio)

M. Emmanuel Sérot, journaliste et « référent sécurité » à l'Agence France-presse

L'adjudant Stéphane Sorlin, de l'escadron de gendarmerie mobile de Saint-Nazaire, membre du Conseil supérieur de la fonction militaire, direction de la gendarmerie nationale, ministère de l'intérieur

M. Pavol Szalai, directeur du bureau Union européenne et Balkans, association Reporters sans frontières

Me Gérard Tcholakian, avocat à la Cour, membre de la commission « Libertés et Droits de l'homme » du Conseil national des barreaux

Mme Laëtitia Vallar, cheffe du service de la communication, préfecture de police

Mme Laëtitia Vincent, commandant de la CRS n° 40

M. Emmanuel Vire, secrétaire général, Syndicat national des journalistes CGT

M. Hervé Walter, commandant de la CRS n° 8

Mme Bénédicte Wautelet, présidente, Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (par visio)

M. Louis Witter, photjournaliste

Mme Bertille Woisard, journaliste au desk francophone à l'Agence France-Presse

II – Déplacements

Bordeaux, le 12 février 2021

M. Patrick Mairesse, directeur zonal de la sécurité publique

M. Alexandre Desporte, chef du SOP

M. Bruno Picard, chef du service zonal du renseignement territorial

Un officier du SCRT

Le commandant de la CDI

L'adjoint du commandant de la CDI

Le chef de la BAC

M. Michel Desplos, journaliste, responsable du service police de *Sud-Ouest*

Dijon, le 26 février 2021

M. Eric Mathais, procureur de la République, président de la Conférence nationale des procureurs de la République

M. Fabien Sudry, préfet de la région Bourgogne Franche-Comté, préfet de la Côte d'Or,

M. Dany Afsoud, directeur de cabinet du préfet de la Côte d'Or,

Mme Margot Vallin, stagiaire ENA auprès du préfet

M. Jérôme Colin, adjoint au chef du service régional et départemental de la communication interministérielle,

Le général Edouard Hubscher, commandant de la région de gendarmerie Bourgogne Franche-Comté

Le colonel Cédric Aranda, commandant du groupement de gendarmerie mobile de Dijon

M. Jean-Claude Dunand, directeur départemental de la sécurité publique de la Côte-d'Or

M. Bruno de Bartolo, directeur départemental de la sécurité publique adjoint et chef du service « Voie publique »

M. Frédéric Vincent-Genod, chef du service régional de renseignement territorial,

Le Cdt divisionnaire Christophe Pauget, chef d'état-Major et chargé de communication

Le Cdt divisionnaire Hervé Laruppe, adjoint au chef du service « Voie Publique »

Rennes, le 11 mars 2021

M. Philippe Astruc, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Rennes

Réunion au journal *Ouest-France*

Mme Laetitia Cherbonnel, rédactrice en chef à *France Bleu Armorique*

Mme Claire Staes, journaliste au *Télégramme*

M. Thomas Heng, journaliste à *Ouest-France*

M. Vincent Jarnigon, directeur départemental Ille-et-Vilaine à *Ouest-France*

M. Pierre-Guillaume Creignoux, rédacteur en chef adjoint à *France 3 Bretagne*

Réunion en préfecture (par visio)

M. Emmanuel Berthier, préfet de la région Bretagne, préfet d'Ille-et-Vilaine
M. Albertini, directeur zonal de la sécurité publique
M. Buil, chef du service central du renseignement territorial
M. Pascal Gauthier, adjoint du directeur zonal de la police judiciaire
Mme Clémence Mermet-Grenot, directrice zonale de la police aux frontières
M. Pierre Labalme, directeur zonal des CRS
Le colonel commandant le groupement de gendarmerie

Lille, le 12 mars 2021

Réunion au journal *la Voix du Nord*

M. Patrick Jankielewicz, rédacteur en chef
M. Benoît Deseure, rédacteur en chef adjoint
M. Eric Dussard, grand reporter/justice, membre du bureau national de l'Association de la presse judiciaire
M. Arnaud Dufresne., rédacteur pour Lille
Mme Elodie Rabé, rédactrice pour Roubaix
M. Stéphane Degouve, rédacteur pour Béthune
M. Stéphane Mortagne, photographe

M. Michel Lalande, préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord

Réunion en préfecture

M. Richard Smith, directeur de cabinet
M. Daniel Lejeune, directeur départemental adjoint de la sécurité publique
M. Aurélien Cros, chef de la division de Lille de la circonscription de Lille agglomération
Le commandant Mathieu Legrand, chargé de communication de la DDSP du Nord
M. Philippe Nahon, directeur zonal de la police aux frontières Cdt divisionnaire E., chef du bureau com DZPAF
Le chef du SCRT
M. Romuald Muller, directeur zonal de la police judiciaire
M. Thierry Canesson, directeur zonal des CRS

Le lieutenant-colonel Laurent Gladieux, adjoint au commandant du groupement de gendarmerie

Le capitaine chargé de la communication au groupement de gendarmerie

M. de La Rocque, stagiaire ENA auprès du préfet du Nord

Evry, le 26 mars 2021

Entretien avec quatre fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application, affectés à la brigade de jour du commissariat de Corbeil-Essonnes

III – Questionnaires

1/ La commission a fait parvenir un questionnaire aux organisations professionnelles de policiers. Une réponse lui est parvenue.

2/ Par le truchement de la direction générale de la police nationale (direction de la coopération internationale), la commission a envoyé un questionnaire aux attachés de la sécurité intérieure de représentations diplomatiques de la France en Europe. Cinq réponses lui ont été envoyées (Allemagne, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Italie).