

ECOLE DE GUERRE



PROMOTION *VERDUN*

2015 -2016

Les évolutions contemporaines du maintien de l'ordre

Lieutenant-colonel Pierre-Olivier BENECH

Sous la direction du

Lieutenant-colonel Edouard Ebel

chef de la division gendarmerie du département histoire et
symbolique du Service Historique de la Défense

REMERCIEMENTS

Je remercie tout particulièrement mon directeur de mémoire, le lieutenant-colonel Edouard EBEL qui m'a guidé dans cette réflexion, pour le temps qu'il m'a consacré et les conseils qu'il m'a prodigués.

RESUME

Sujet : *Les évolutions contemporaines du maintien de l'ordre.*

Au carrefour du juridique et de l'administratif, le maintien de l'ordre fait l'objet de nombreuses études en sciences humaines et sociales. Les questions d'institutionnalisation, de professionnalisation ou bien encore de militarisation du maintien de l'ordre sont au centre de nombreuses publications, notamment à l'occasion de grands mouvements sociaux ou lors d'évènements tragiques liés à des manifestations.

Le maintien de l'ordre continue à faire débat, comme en attestent les récentes polémiques faisant suite à la parution du rapport de la commission d'enquête parlementaire mise en place après la mort d'un manifestant à Sivens.

Si les fondamentaux du maintien de l'ordre ne sont pas remis en cause, des adaptations sont réalisées au fil du temps et surtout à la suite d'évènements d'ordre public qui ont constitué un choc pour la société et ont pu déstabiliser les gouvernements. Mais surtout, cette étude vise à démontrer le caractère éminemment politique du maintien de l'ordre, comme en attestent les différentes consignes données aux forces de l'ordre en fonction des gouvernements.

La réflexion, principalement axée sur la pratique et la doctrine de la gendarmerie, traitera aussi des méthodes de la police nationale en matière de maintien de l'ordre. De même, l'étude portera sur le maintien de l'ordre en France mais pourra faire référence à des exemples étrangers.

ABSTRACT

Subject : *Contemporary developments in public order.*

At the crossroads of legal and administrative issues, public order is the subject of numerous studies in the humanities and social sciences. Institutionalisation issues, or even professionalization and militarization of policing are central to many publications, particularly on the occasion of great social movements or during tragic events related to the protests.

Public order continues to make debate, as evidenced by the recent controversies following the publication of the report of the parliamentary committee of inquiry set up after the death of a protester in Sivens.

If the fundamentals of public order are not challenged, adjustments are made over time and especially after public order events which were a shock to society and could destabilize governments. But above all, this study aims to demonstrate the highly political nature of public order, as evidenced by the various instructions given to law enforcement forces depending on governments.

The study, mainly focused on the practice and doctrine of the gendarmerie, also address methods of the national police in public order. Similarly, the study will focus on public order in France but may refer to foreign examples.

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	5
PREMIERE PARTIE : PERMANENCES ET FONDAMENTAUX DU MAINTIEN DE L'ORDRE REPUBLICAIN	9
I – <u>La préservation des libertés publiques</u>	9
11 – Le régime juridique de la manifestation, un cadre libéral.....	9
12 – L'emploi de la force et l'usage des armes au maintien de l'ordre, un cadre très strict.....	11
II – <u>La doctrine française de maintien de l'ordre</u>	13
21 – La mise à distance et le recours proportionné à la force.....	14
22 – Les équipements : l'équilibre entre mobilité, protection et puissance.....	16
III – <u>Le maintien de l'ordre, une mission confiée à des unités spécifiques</u>	18
31 – Les unités spécialisées de maintien de l'ordre : de la défiance à la reconnaissance.....	18
32 – L'emploi de forces non spécialisées au maintien de l'ordre.....	21
DEUXIEME PARTIE : LE MAINTIEN DE L'ORDRE, UNE MATIERE EVOLUTIVE	24
I – <u>Les nouveaux acteurs</u>	24
11 – Le défaut de concertation en amont des manifestations.....	24
12 – La violence comme fin ?.....	26
II – <u>Les nouveaux territoires</u>	28
21 – Les enjeux du maintien de l'ordre en milieu rural.....	28
22 – La problématique particulière des zones à défendre (ZAD).....	29
III – <u>Les nouveaux objectifs</u>	30
31 – De l'importance de la médiatisation.....	30
32 – L'impact de la judiciarisation.....	32
TROISIEME PARTIE : VERS UN CONTROLE POLITIQUE ACCRU DU MAINTIEN DE L'ORDRE	35
I – <u>La gestion du maintien de l'ordre</u>	35
11 – L'influence de l'autorité politique sur le maintien de l'ordre.....	35
12 – Les relations entre l'autorité civile et le commandement opérationnel.....	36
II – <u>Renforcer le positionnement de l'autorité civile</u>	37
21 – Améliorer les compétences professionnelles de l'autorité civile.....	38
22 – Réaffirmer la nécessité de la présence de l'autorité civile.....	39
III – <u>Renforcer les pouvoirs de l'autorité civile</u>	40
31 – L'effort en matière de renseignement.....	40
32 – Vers une interdiction administrative de manifester ?.....	42
<u>CONCLUSION</u>	43
<u>SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE</u>	45

INTRODUCTION

Dans son traité *De la Force publique (1790)*, le Comte Jacques de Guibert livre la synthèse de ses réflexions sur la nature du système de sécurité d'une grande nation démocratique moderne¹.

Il distingue deux entités qui concourent à la force publique : « *les forces du dehors* », c'est-à-dire les forces armées à qui incombe la défense de la nation contre les ennemis de l'extérieur et « *les forces du dedans* » (maréchaussée, police et milices nationales) qui sont chargées de la sécurité intérieure.

Inspiré par les idées des Lumières il précise que « *le premier objet de la force publique du dedans doit être la conservation de la liberté publique. Le second doit être le maintien des lois, sous la protection desquelles les citoyens vivent possèdent, travaillent ou jouissent* »² et affirme par ailleurs que « *la force publique du dedans [doit garantir] la liberté publique. Mais il ne faut pas en même temps qu'elle gêne ou qu'elle opprime les libertés individuelles* »³.

Dans le cadre démocratique d'un État de droit, le maintien de l'ordre et les opérations qui tendent à le restaurer impliquent nécessairement la tolérance d'un certain niveau de désordre. Certaines modalités d'expression comportent l'acceptation d'une telle tolérance qui ne remet pas en cause foncièrement l'ordre public. Ce n'est que lorsque ce dernier est menacé et qu'une manifestation dégénère en attroupement, que les forces de l'ordre ont vocation à faire usage de la contrainte.

Faire régner l'ordre est à la mesure de n'importe quel État, mais seuls les États de droit peuvent assurer un maintien de l'ordre permettant aux libertés publiques de s'exprimer.

C'est à ce type d'État que nous nous intéresserons dans cette étude. S'il n'existe pas de définition « universelle » du maintien de l'ordre, au moins peut-on en proposer certaines qui illustrent son caractère complexe et polymorphe. Ainsi, au XIX^{ème} siècle, il n'existe pas de définition du maintien de l'ordre. Dans les dictionnaires de droit, on parle de « rébellion », « d'association », « d'émeute » ou de « mouvement insurrectionnel » ; bref, une série de périphrases désignent le maintien de l'ordre et envisagent des réponses pénales adaptées à des comportements politiques et sociaux. Pour Max Weber, le maintien de l'ordre est un type de violence exercée par l'État pour se préserver, son essence même consistant à réguler les relations au sein d'une collectivité, en utilisant éventuellement la force physique.

¹Comte Jacques de Guibert, *De la force publique*, Economica, Stratégies et doctrines, 2005, 92 p.

²*Ibid.*, p. 30.

³*Ibid.*, p. 31.

Si l'on s'en tient à l'article premier de l'instruction ministérielle 500⁴, « *Le maintien de l'ordre a pour objet de prévenir les troubles afin de n'avoir pas à les réprimer. Il comporte avant tout des mesures préventives dont l'importance ne doit jamais être perdue de vue. Il comporte également, si l'ordre est cependant troublé, les mesures destinées à le rétablir* ».

La circulaire 200 000⁵ est plus précise dans la mesure où elle différencie deux missions, le maintien de l'ordre et le rétablissement de l'ordre.

Le maintien de l'ordre a pour objet de « *prévenir les troubles à l'ordre public par le déploiement préalable et dissuasif de la force publique... Il comprend l'ensemble des mesures de prévention destinées notamment à contrôler, filtrer, restreindre la liberté de mouvement des personnes, protéger des bâtiments publics ou garantir la viabilité des itinéraires* ».

Le rétablissement de l'ordre vise quant à lui, à « *s'opposer aux troubles à l'ordre public et à les faire cesser par le déploiement de formations spécialement équipées et entraînées, plus particulièrement les unités de forces mobiles. Il comprend l'ensemble des mesures d'intervention allant jusqu'à l'emploi de la force avec ou sans usage des armes à feu et, le cas échéant, l'engagement de moyens militaires spécifiques* ».

A ces définitions techniques, il convient d'ajouter celles de responsables qui rappellent les fondamentaux exprimés en son temps par Guibert.

Entendu par la commission d'enquête parlementaire faisant suite à l'affaire de Sivens, le préfet Patrice Bergougnoux⁶ estime que « *l'objet du maintien de l'ordre républicain est de permettre l'expression des libertés publiques, dont celle de manifester, dans les meilleures conditions de sécurité pour les personnes et les biens* »⁷.

Interrogé dans les mêmes conditions, le général Bertrand Cavallier (ancien commandant du Centre d'entraînement des forces de gendarmerie – CNEFG – à Saint-Astier) donne la définition suivante : « *Dans une acception large, le maintien de l'ordre est une fonction centrale destinée à garantir la cohésion de la Nation et la cohérence du corps social sur les fondements de nos valeurs communes. Il doit notamment permettre de régler les contentieux de façon négociée plutôt que par la violence. Comme vous le savez, il repose sur un strict équilibre entre les impératifs de l'ordre public et les exigences du respect des libertés publiques* »⁸.

⁴ Instruction interministérielle n°500/SGDN/MPS/OTP du 09 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre.

⁵ Circulaire n° 200000/GEND/DOE/SDDOP/BOP du 22 juillet 2011, relative à l'organisation et à l'emploi des unités de gendarmerie mobile.

⁶ Ancien Directeur général de la police nationale.

⁷ Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition du préfet Bergougnoux, p.2.

⁸ Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition du général Cavallier, p.2.

Enfin, Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur considère que « *la vocation première du maintien de l'ordre est de permettre l'exercice des libertés publiques, en particulier du droit de manifester son opinion en toute sécurité. Dans ce cadre, la mission des forces de sécurité consiste à permettre à tous les citoyens, quelles que soient leurs opinions ou leurs revendications, d'exercer leur droit à s'exprimer, à protester et à manifester. A ce titre, les forces mobiles de la gendarmerie et de la police remplissent pleinement une mission républicaine, nécessaire et souvent difficile.* »⁹.

Le maintien de l'ordre n'est donc pas une science exacte qui permettrait d'appliquer concrètement des schémas conceptuels produisant automatiquement les effets escomptés. Il s'agit, au sens littéral de l'expression, d'une science humaine.

Une science d'abord, car le maintien de l'ordre ne s'improvise pas. Il fait l'objet d'études, de recherches universitaires, de considérations en matière de doctrine, de retours d'expérience. Mais une science humaine car sa matière première ce sont les hommes et les femmes qui sont conduits à faire face et à gérer d'autres personnes dans des circonstances parfois tendues et toujours mouvantes.

Le maintien de l'ordre est donc une question centrale dans un État démocratique. La dimension technique est certes importante, et les Français en sont passés maîtres puisque le maintien de l'ordre « à la française » est considéré comme un modèle. Pour autant, ce savoir-faire ne manque pas d'être remis en cause à l'occasion de crises plus ou moins récentes.

Dans un pays où la rue est un véritable espace politique, la gestion policière de cette expression collective qu'est la manifestation est particulièrement sensible : « *La France, peu habituée à la négociation aime se regarder dans la contestation. De la rue elle fait régulièrement un espace politique à la fois codé et débordant, cadré et explosif* »¹⁰.

Il faut donc étudier ce qu'un État démocratique peut et doit faire, ce qui conduit à étudier le maintien de l'ordre comme un outil politique. Quelle utilisation du monopole de la violence légitime accorder à l'État ? Comment gérer les troubles sociaux, eux-mêmes plus ou moins acceptés ? Comment ne pas engendrer un désordre plus important ?

Depuis la création des premières unités mobiles ce ne sont pas seulement les techniques qui se sont modifiées : l'intelligence et la compréhension des mouvements de foule, la mise en œuvre de stratégies complexes et l'offre de tactiques différentes en fonction des buts politiques se sont développées. Il s'agit bien d'une adaptation permanente à l'évolution de la crise, où rien n'est insignifiant et rien n'est fait au hasard : ni le choix des armes, des tenues ou des services, ni les

⁹Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition de monsieur Bernard Cazeneuve, p.2.

¹⁰ David Dufresne, *Maintien de l'ordre – Enquête*, La Flèche, Hachette Littératures, Les Docs, 2007, p. 13.

techniques employées.

Le maintien de l'ordre serait donc aussi une affaire de choix. Des choix techniques, policiers mais surtout des options politiques.

La présente étude vise à démontrer que si les principes fondamentaux du maintien de l'ordre républicain ne sont pas remis en cause, les crises ainsi que les orientations du politique ont largement fait évoluer la matière et qu'il convient de s'interroger sur le contrôle encore accru du politique sur la mission de maintien de l'ordre.

PREMIERE PARTIE : PERMANENCES ET FONDAMENTAUX DU MAINTIEN DE L'ORDRE REPUBLICAIN

« *L'ordre est l'essence de toute société harmonieuse. L'obtenir est un droit du citoyen, le maintenir, voire le rétablir, un devoir régalien des dirigeants de l'État.* »¹¹. En matière d'ordre public, dans un État démocratique, tout est affaire d'équilibre entre un droit fondamental reconnu aux citoyens et les moyens de coercition garant de son effectivité. La France est de ce point de vue un exemple particulièrement pertinent en ce qu'elle a vu se développer au fil des années un dispositif de maintien de l'ordre original.

Nous verrons que ce dernier vise avant tout à préserver les libertés publiques, qu'il fait l'objet d'une doctrine bien structurée et éprouvée et enfin qu'il est mis en œuvre essentiellement par des unités spécialisées.

I – La préservation des libertés publiques

L'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dispose que : « *nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuse, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi.* ».

En France, le maintien de l'ordre républicain est ainsi très protecteur des libertés publiques et notamment celle qui consiste à utiliser la voie publique pour exprimer ses opinions. D'une part parce que le cadre juridique de la manifestation est très libéral et d'autre part parce que les règles d'emploi des moyens visant à rétablir l'ordre public sont très strictes.

11 – Le régime juridique de la manifestation, un cadre libéral

Dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, comme dans celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), la liberté de manifester est un droit particulièrement protégé qui ne saurait être restreint que par les nécessités avérées d'ordre public.

Le Conseil constitutionnel a arrêté dans sa décision du 18 janvier 1995 à propos de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure n° 94-352 DC que le droit de manifestation constitue une sorte de composition entre la liberté d'aller et venir et le droit d'expression auxquels il reconnaît une valeur constitutionnelle. Il expose dans cette même décision les motifs qui permettent de limiter ce droit : « *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*

¹¹Michel Franque (colonel), « La gendarmerie mobile », *RHA*, n°185, 1991, p. 34.

valeur constitutionnelle »¹²

La CEDH a quant à elle précisé l'équilibre entre liberté de manifester et sauvegarde de l'ordre public dans sa décision *Baraco c/ France* du 5 mars 2009¹³. Dans sa jurisprudence constante, elle analyse la liberté de manifestation comme une composante de la liberté de réunion et d'association (art. 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950) en lien avec la liberté d'expression (art. 10 de la Convention).

La liberté de manifestation est en outre renforcée par le régime juridique particulier qui l'encadre. C'est le décret-loi du 23 octobre 1935 qui définit les conditions d'exercice de la manifestation. Ce texte institue une simple obligation de déclaration préalable pour « *tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique.* »¹⁴.

Les obligations des organisateurs d'une manifestation sont prévues par l'article L. 211-2 du code de la sécurité intérieure. La déclaration doit mentionner les noms, prénoms et domiciles des organisateurs, indiquer le but et le parcours de la manifestation ainsi que les lieux, date et heure du rassemblement des participants. Dans la pratique ce régime permet d'instaurer un dialogue entre les organisateurs d'une manifestation et le représentant de l'État et ainsi de parvenir à un accord qui évite l'interdiction.

Mais surtout, les interdictions de manifester sont véritablement exceptionnelles : « *Le régime qui s'applique aux manifestations – comme aux associations – est celui de la déclaration, mais l'administration ne peut interdire une manifestation même non déclarée que si celle-ci peut entraîner des troubles graves, et que l'administration ne peut la gérer avec les moyens dont elle dispose. [...] Répétons-le : une manifestation qui reste pacifique et ne trouble pas l'ordre public ne peut être interdite pour le simple motif qu'elle n'aurait pas été déclarée, et seul le motif d'ordre public justifie l'interdiction.* »¹⁵

Cette pratique est confirmée par le ministre de l'Intérieur lorsqu'il précise que : « *L'interdiction d'une manifestation doit demeurer exceptionnelle. L'an passé, sur le ressort de la préfecture de police de Paris, qui compte de loin le plus grand nombre de manifestations organisées en France, seules cinq d'entre elles ont été interdites sur un total de 2 047 manifestations revendicatives déclarées.* »¹⁶.

¹²Rapport parlementaire n°2794 du 21 mai 2015 sur le maintien de l'ordre républicain, p. 15.

¹³*Idem*, p. 16

¹⁴Art. 1, décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public.

¹⁵Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition de monsieur Thomas Andrieu, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, p. 2.

¹⁶Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition de monsieur Bernard Cazeneuve, p.3.

Enfin, le juge administratif exerce un contrôle très strict des décisions d'interdiction alors que les conséquences pénales pour les contrevenants sont infimes : « *Je ne peux citer aucun exemple récent de condamnation pour manifestation illicite ni d'amende pour participation à une telle manifestation.* »¹⁷

12 – L'emploi de la force et l'usage des armes au maintien de l'ordre, un cadre très strict

La notion d'attroupement est au cœur des conditions d'emploi de la force.

Sa définition est donnée par le premier alinéa de l'article 431-3 du code pénal : « *Constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public.* ». C'est bien le risque de trouble à l'ordre public qui le différencie de la manifestation ou de la réunion publique et donc « *l'attroupement ne constitue pas l'exercice d'une liberté publique. On ne lui reconnaît pas de finalité politique.* »

L'emploi de la force au maintien de l'ordre est soumis à un cadre juridique et des procédures spécifiques prévus à la fois par le code pénal et par le code de la sécurité intérieure (CSI).

Ce régime juridique, commun à la police et à la gendarmerie, suppose :

- qu'un attroupement se soit formé ;
- qu'une autorité habilitée à cet effet ait décidé de la dissipation de l'attroupement ;
- que des sommations réitérées aient été prononcées en ce sens afin que les individus constituant l'attroupement se dispersent ;
- que les individus en cause n'aient pas obtempéré et que l'attroupement ne se dissipe pas.

L'attroupement est ainsi le délit qui permet juridiquement l'emploi de la force pour le faire cesser. Par ailleurs, la qualification d'attroupement permet d'une part la dispersion de celui-ci et d'autre part de retenir l'incrimination pénale de participation délictueuse à un attroupement.

Conformément au second alinéa de l'article 431-3 du code pénal : « *Un attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser restées sans effet adressées dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure.* »

Les sommations doivent être prononcées par les autorités habilitées qui sont énumérées à l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure. Il s'agit :

- du représentant de l'État dans le département, ou du préfet de police à Paris ;
- du maire ou d'un de ses adjoints (excepté à Paris) ;
- de tout officier de police judiciaire responsable de la sécurité publique, ou de tout autre

¹⁷Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition de monsieur Thomas Andrieu, p. 3.

officier de police judiciaire.

Le texte des sommations est cité à l'article R. 211-11 du code de la sécurité intérieure.

Au préalable, l'autorité habilitée doit mentionner sa présence en déclarant : « *Obéissance à la loi. Dispersez-vous.* » Cet ordre, qui doit être entendu par toutes les personnes concernées, est effectué au moyen d'un porte-voix. Ensuite et seulement si l'attroupement ne s'est pas dissipé, il peut être fait usage de la force. L'autorité habilitée doit alors prévenir à deux reprises les individus concernés de son intention de faire usage de la force :

- une première fois : « *Première sommation : on va faire usage de la force.* »
- si elle reste sans effet, une seconde fois : « *Dernière sommation : on va faire usage de la force.* ».

Il importe que les sommations soient entendues ou vues par les participants à l'attroupement. Les annonces peuvent être remplacées ou complétées par le tir d'une fusée rouge.

En outre, la dernière sommation et/ou le tir de la fusée d'alerte sont répétés en cas d'usage des armes visées par l'article R. 211-16 du CSI.

Si l'attroupement se dissipe à l'issue des sommations, l'usage de la force n'est plus justifié et le délit de participation à l'attroupement ne peut pas être retenu. Le recours à la force n'est donc pas systématique en maintien de l'ordre.

Ce n'est qu'en cas d'échec des sommations et de persistance du trouble que l'usage de la force est possible, de manière absolument nécessaire et proportionnée. Il s'agit là de deux conditions rigoureuses et cumulatives aux termes de l'article R. 211-13 du CSI.

Lors d'opérations de maintien de l'ordre, l'usage des armes à feu ne peut s'effectuer que sur ordre exprès des autorités habilitées à décider de l'emploi de la force :

- le préfet du département ou le sous-préfet ;
- le maire ou l'un de ses adjoints ;
- le commissaire de police ;
- le commandant de groupement de gendarmerie départementale ou, mandaté par l'autorité préfectorale, un commissaire de police ou l'officier de police chef de circonscription ou le commandant de compagnie de gendarmerie départementale.

Il importe de s'assurer de la matérialité et de la traçabilité de l'ordre transmis et ceci par tout moyen (écrit, enregistrement, ...).

En résumé, la décision de faire usage de la force est une action strictement encadrée qui relève d'une autorité supérieure (l'autorité civile). Cette dernière doit être présente sur place afin de juger des circonstances et prendre la décision en toute connaissance de cause.

A cette subordination à l'autorité civile s'ajoute le contrôle par l'autorité judiciaire. Le juge contrôle *a posteriori* les conditions du recours à la force. Il apprécie notamment la réalité des critères d'absolue nécessité et de proportionnalité en fonction des circonstances particulières à chaque attroupement.

En plus du juge national, le juge européen peut être compétent pour connaître de l'action des forces de l'ordre. Ainsi, la CEDH estime que le contrôle de l'absolue nécessité et de la proportionnalité du recours à la force s'impose parce qu'il est susceptible d'entraîner la mort (art. 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et les libertés fondamentales sur le droit à la vie).

Ainsi, les hommes qui en ont la charge du maintien de l'ordre sont soumis à un formalisme particulièrement strict et rendent compte à deux autorités : l'autorité civile (incarnée par le représentant de l'État ou son délégué) et le juge national ou européen.

Enfin, la gendarmerie et la police nationales ont élaboré une éthique du maintien de l'ordre inscrite dans un code de déontologie commun. Applicable depuis le 1er janvier 2014 et intégré au CSI, il dispose que : « *Le policier ou le gendarme emploie la force dans le cadre fixé par la loi, seulement lorsque c'est nécessaire, et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace, selon le cas. Il ne fait usage des armes qu'en cas d'absolue nécessité et dans le cadre des dispositions législatives applicables à son propre statut.* »¹⁸

II – La doctrine française de maintien de l'ordre

L'évolution récente du maintien de l'ordre dans les sociétés démocratiques est celle d'une plus grande tolérance au désordre et du souci de l'intégrité physique du manifestant. Il s'agit de produire « *de l'ordre à l'intérieur du désordre en bloquant le processus du conflit à un certain niveau et en essayant de ne pas introduire un désordre supplémentaire* ». ¹⁹

Ainsi en France, une véritable doctrine du maintien de l'ordre républicain se met en place qui s'appuie sur la mise à distance de l'adversaire et le recours absolument nécessaire gradué et proportionné à la force par des unités de gendarmerie et de police équipées en conséquence.

¹⁸Art. R. 434-18 du CSI relatif à l'emploi de la force.

¹⁹Patrick Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, Presses de Sciences Po, 1996, p. 173.

21 – La mise à distance et le recours absolument nécessaire, proportionné et gradué à la force

Homme politique et historien, Thucydide affirme dans son *Histoire de la guerre du Péloponnèse* que « *de toutes les manifestations du pouvoir, celle qui impressionne le plus les hommes, c'est la retenue.* »²⁰

Une telle citation pourrait être la devise du maintien de l'ordre à la française tant il est vrai que la présence des unités qui en sont chargées est avant tout dissuasive. Elle vise à montrer la force (de manière proportionnée en fonction de la situation) pour ne pas avoir à l'exercer.

Il s'agit en premier lieu d'éviter aussi longtemps que possible le contact physique entre les manifestants et la troupe afin de se prémunir contre la violence et les blessures qu'il peut engendrer. D'autre part cela suppose de mettre en œuvre la force en dernier recours et le cas échéant, de faire en sorte que cette réponse soit nécessaire, graduée et proportionnée.

En effet, tant qu'aucun risque de trouble ne se matérialise effectivement, les forces de l'ordre engagées resteront dans une attitude préventive et ne feront aucun usage de la force.

Comme le résume le directeur général de la police nationale, « *La doctrine française du maintien de l'ordre [...] repose sur deux principes simples : prévenir les troubles pour ne pas avoir à les réprimer et éviter l'usage des armes en faisant preuve, jusqu'aux dernières minutes, de calme et de sang-froid.* »²¹

Distanciation physique on l'a vu, mais aussi distanciation temporelle.

Les forces de l'ordre apprennent à différer le moment de la dispersion. Au début des rassemblements, elles s'imposent une certaine passivité qui demande une solide protection des personnels qui peuvent être pris à parti par les manifestants par des jets de projectiles en tout genre. Ainsi, l'étude de la période des grèves insurrectionnelles de 1947-1948 permet de déceler des signes révélateurs de cette attitude de retenue voulue par les gouvernants et mise en œuvre par les forces de l'ordre. Les propos de Jules Moch, ministre de l'Intérieur de l'époque, sont à ce titre particulièrement éclairant : « *La nécessité où nous étions d'éviter à tout prix que puisse se déclencher une guerre civile, une guerre fratricide, le risque que nous courions de compter des morts en nombre considérable, [...] expliquent l'obligation où nous étions de paraître peut-être trop lents parce que nous ne voulions intervenir qu'au moment opportun* »²².

²⁰Rapport parlementaire n°2794 du 21 mai 2015 sur le maintien de l'ordre républicain, p. 31.

²¹Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition de Jean-Marc Falcone (DGPN), p.3.

²²Patrick Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, Presses de Sciences Po, 1996, p. 179.

La recherche d'une forme d'immobilisme passif, en position de barrage d'arrêt fixe fermé, voire de repli organisé (technique du décrochage) de même que les techniques plus récentes de barrage modulaire effectué non plus par une unité regroupée en rangs serrés mais par plusieurs petits groupes espacés, relèvent d'une même volonté d'éviter la violence. Retarder le plus longtemps possible le moment de l'intervention et doser l'intensité de la riposte participent de cette volonté.

Une fois le recours à la force décidé, la gradation des moyens et matériels auxquels les forces de l'ordre peuvent recourir est une autre caractéristique essentielle de la doctrine française du maintien de l'ordre.

Si l'appréciation de la gradation dans l'emploi des moyens coercitifs nécessaires à la dispersion d'un attroupement dépend de l'autorité civile, sa mise en œuvre relève quant à elle des commandants d'unités. La gradation permet d'adapter à tout moment la réponse opérationnelle à l'évolution de la manifestation. Elle rend possible la prise en compte différenciée des comportements variés constatés lors d'attroupements.

Quatre phases peuvent être distinguées.

Tout d'abord il peut être fait usage de la force physique seule en ayant recours à des manœuvres comme le barrage, la charge²³, ou le bond offensif²⁴.

Les unités peuvent aussi utiliser la force dite simple : emploi de la force physique et des moyens intermédiaires²⁵.

Ensuite l'usage des armes à feu est possible si les troubles ne cessent pas. Ces moyens sont énumérés à l'article D. 211-17 du CSI. Il s'agit des grenades en dotation dans les unités et de leurs lanceurs :

- les lanceurs de grenades 56 mm et leurs munitions (lanceurs dits « Cougar ») ;
- les lanceurs de grenades 40 mm et leurs munitions ;
- les grenades GLI/F4 qui combinent le gaz lacrymogène et l'effet de souffle ;
- les grenades à main de désencerclement (propulsion de projectiles en caoutchouc et fort effet sonore) ;
- les grenades offensives OF F1. Si ces dernières figurent toujours à l'article D. 211-17 précité, leur utilisation au maintien de l'ordre a été interdite par le ministre de l'Intérieur après les événements de Sivens.

Enfin, en riposte à une agression par arme à feu les forces de l'ordre peuvent utiliser leur fusil de précision.

²³Manœuvre offensive visant à obliger par la force une foule hostile à dégager les lieux qu'elle refuse de quitter.

²⁴Manœuvre offensive visant à repousser des individus hostiles trop près du dispositif des forces de l'ordre.

²⁵Matériel et armement non classés comme armes à feu tels que bâtons, boucliers, diffuseurs et grenades à main lacrymogènes.

En dehors de ces quatre niveaux de gradation, si des violences ou des voies de fait sont exercées contre les forces de l'ordre ou que celles-ci ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent, le commandant de la troupe peut décider de faire usage de la force directement et sans sommation²⁶.

22 – Les équipements : l'équilibre entre mobilité, protection et puissance

Le maintien de l'ordre est affaire d'équilibre. Ce qui est vrai en terme de doctrine l'est aussi en matière d'équipement des forces. Ainsi comme l'indique le général Favier : « *Si nous renforçons la protection de nos forces, elles seront moins mobiles et du coup incapables de procéder à des interpellations. Si elles sont trop équipées, elles donneront une impression guerrière contradictoire avec l'objectif poursuivi quand on autorise une manifestation. Le maintien de l'ordre est donc un exercice délicat, tout de subtilité. La recherche du meilleur équilibre concerne donc aussi l'équipement des forces.* »²⁷

Pour autant, ce qui semble aujourd'hui un principe acquis n'est pas toujours allé de soi.

L'utilisation des grenades lacrymogènes est à ce titre très illustrative de cette évolution en réaction à des crises de l'équipement des unités chargées du maintien de l'ordre. En 1921, à la création des premiers pelotons de gendarmerie mobile (GM), les militaires de ces unités sont assez démunis. Aucun matériel spécifique ne vient compenser la diminution du potentiel de destruction.

A partir du début des années 1930 plusieurs officiers de gendarmerie préconisent l'utilisation d'un outil qui a vocation à troubler certains sens sans être létal : les gaz lacrymogènes. Patrick Bruneteaux dans *Maintenir l'ordre* cite ainsi un officier qui écrit en mars 1933 dans la *Revue de la gendarmerie* : « *Parfaitement inoffensif par ailleurs, ce gaz, non toxique, n'occasionnerait aucun trouble durable ; il peut être employé contre une foule, même si elle contient de simples spectateurs, des femmes ou des enfants. Il fait certes verser des larmes, mais pas sur des vies humaines perdues, et évite à la police la réprobation qui pèse sur elle à la suite de l'emploi des armes* »²⁸.

Pour autant le politique hésitera longuement avant de permettre à la gendarmerie d'intégrer cet armement dans son arsenal. La crainte que l'opinion publique ne l'assimile aux gaz de combat qui marquent encore nombre de ceux qui ont connu l'horreur des tranchées est pour beaucoup dans cet atermoiement. Ce n'est qu'après les émeutes sanglantes de février 1934 que le politique prend conscience de la nécessité d'adapter l'armement des unités chargées du maintien de l'ordre : « *Lors des travaux de la commission, les délégués de tous les groupes parlementaires découvrent avec*

²⁶Art. L. 211-9 alinéa 6 du CSI.

²⁷Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition du général d'armée Denis Favier, Directeur général de la gendarmerie nationale, p. 14.

²⁸Patrick Bruneteau, *Maintenir l'ordre*, Presses de Sciences Po, 1996, p. 110.

*stupeur que le maintien de l'ordre peut être synonyme de désordre répressif. Ils se penchent alors sur les plus infimes détails des interventions, à Paris comme en banlieue. Ils en déduiront, dans les conclusions du rapport, qu'il est nécessaire de mettre sur pied des procédés adaptés au régime des manifestations ».*²⁹ Il faut encore attendre les grèves insurrectionnelles de 1947-1948 avant que l'utilisation des grenades lacrymogène ne se généralise.

De nos jours l'équipement des forces de l'ordre vise à concilier trois impératifs parfois contradictoires :

- la mobilité : elle est nécessaire pour assurer la réactivité des unités et permettre des manœuvres rapides et efficaces ;
- la protection : il s'agit de permettre aux CRS et aux GM de supporter la violence rencontrée dans l'exécution de leurs missions ;
- la puissance : l'usage de la force doit permettre le rétablissement rapide de l'ordre public afin d'éviter l'aggravation de la situation.

Depuis le 1^{er} janvier 2014 c'est un service mutualisé pour le ministère de l'Intérieur (Service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure - SAELSI) qui assure le recueil des besoins, la conception, l'achat et la mise à disposition des équipements.

Les différences entre la dotation des EGM et celle des CRS sont marginales.

Concernant les éléments de protection, les membres des deux forces mobiles sont dotés de protections individuelles similaires (casques, pare-coups, jambières, gants, protection des épaules et des bras, gilets pare-balles). Les unités sont dotées collectivement de boucliers. En matière de tenues de maintien de l'ordre, CRS possèdent deux types de tenues alors que les GM disposent d'une tenue modulaire qui permet au gendarme d'adapter sa protection à la situation, à la menace ou en fonction de l'effet à obtenir sur les manifestants.

Concernant les éléments offensifs, on distingue les armes non classées en tant qu'armes à feu (bâtons en bois, en caoutchouc, à poignée latérale de type « tonfa » et des diffuseurs de gaz lacrymogènes) des armes à feu et leurs munitions (lanceurs de grenades, lanceurs de balles de défense, pistolet automatique individuel).

Par ailleurs, des dispositifs spécifiques peuvent être employés comme les camions lanceurs d'eau (en dotation uniquement dans la police nationale) ou les barre ponts (système de barriérage auto porté permettant d'interdire des axes). La gendarmerie est par ailleurs dotée de véhicules blindés utilisés pour des missions de rétablissement de l'ordre dans une ambiance dégradée. Leur engagement se fait sur autorisation écrite du préfet de zone de défense pour les moyens implantés sur sa zone ou du Premier Ministre (engagements récents en métropole lors des sommets

²⁹*Ibid.*, p. 112.

internationaux ou des manifestations sensibles - agriculteurs à Paris en novembre 2013, COP21 et régulièrement outre-mer).

Afin de toujours adapter au mieux les équipements, soit aux nouvelles menaces soit aux nouvelles nécessités du maintien de l'ordre, le CNEFG expérimente des matériels innovants. C'est le cas par exemple des drones récemment acquis par la gendarmerie, des moyens de force intermédiaire acoustiques (utilisés aux USA où en Grande Bretagne lors des J.O. de Londres en 2012), du marquage indétectable d'un manifestant violent (en vue de son interpellation ultérieure) ou encore de nouveaux moyens d'imagerie légale.

III – Le maintien de l'ordre, une mission confiée à des unités spécifiques

Le maintien ou le rétablissement de l'ordre dans le cadre d'une manifestation est une action de police particulière. C'est une mission sensible à double titre : à la fois parce qu'elle est mise en œuvre à l'occasion d'événements consacrant l'exercice concret de libertés publiques par les citoyens et aussi parce qu'il ne s'agit plus d'agir face à des individus isolés (même nombreux) mais de gérer une foule.

La France est l'un des premiers pays à avoir créé des unités spécifiquement dédiées au maintien de l'ordre même si d'autres forces peuvent concourir à cette mission.

31 – Les unités spécialisées de maintien de l'ordre : de la défiance à la reconnaissance

Comme le souligne le rapport parlementaire sur le maintien de l'ordre républicain, « *Le maintien de l'ordre ne s'improvise pas. C'est un métier auquel il faut être formé et qui ne tolère aucune approximation dans sa mise en œuvre, au risque d'emporter des conséquences potentiellement malheureuses tant pour les manifestants que pour les forces de l'ordre, voire pour les tiers pris dans le tumulte de l'événement* ». ³⁰

Pourtant, la création d'unités spécialisées n'a pas été évidente et a donné lieu à de nombreuses controverses. La création d'une force professionnalisée, assimilée à une véritable garde prétorienne, a suscité la méfiance des libéraux autant que des conservateurs, les uns y voyant un danger pour les libertés tandis que les autres craignaient de donner naissance à un nouveau pouvoir difficilement contrôlable. Les troubles sociaux des années 1920 vont servir de contexte à la création des premières unités spécialisées. Après quatre années de guerre pendant lesquelles l'armée a été le pilier de l'unité nationale, il n'est plus envisageable de faire intervenir la troupe au maintien de

³⁰Rapport parlementaire sur le maintien de l'ordre républicain n°2794 du 21 mai 2015, p. 28.

l'ordre. Par ailleurs la mise en œuvre d'unités de réserve ministérielle, à partir de contingents prélevés dans les brigades territoriales, n'est pas non plus satisfaisant ; d'une part parce qu'il déstabilise le fonctionnement des unités concernées et d'autre part parce que l'efficacité d'une unité au maintien de l'ordre résulte de la cohésion entre les hommes qui la composent et du professionnalisme qui doit la caractériser.

La création de pelotons mobiles s'impose donc avec pour principe initial une implantation dans chaque département. Le 29 juillet 1920, le député Belcastel (représentant la commission de l'armée de la Chambre des députés) émet un avis favorable à la création des pelotons mobiles et le 4 mars 1921 le texte est adopté par la Chambre des députés. Les premiers rapports rédigés à la suite de l'engagement des pelotons mobiles dénotent un manque de cohésion entre les unités employées pour un même service d'ordre³¹. Face à la nécessité de regrouper sous un même commandement des pelotons constitués en grandes unités, une nouvelle subdivision de la gendarmerie est créée le 10 septembre 1926 : la garde républicaine mobile (GRM). Le 21 octobre 1927, une circulaire du ministre de la Guerre complète l'édifice en instituant des légions de GRM, commandées par des colonels. Les onze premières légions sont formées entre octobre 1927 et juillet 1936, elles disposent d'un commandement autonome et ne sont plus liées aux légions de gendarmerie départementale.

De 1921 à 1940, l'histoire des forces de l'ordre se confond largement avec celle de la GRM. En 1940 elle est en pleine montée en puissance : 14 légions, 54 groupes, 167 compagnies soit un total (avec les effectifs coloniaux) de 21 000 hommes. Sans la guerre, la GRM aurait achevé de monopoliser les fonctions de maintien de l'ordre. Le deuxième conflit mondial et l'Occupation brisent cette progression. Le décret du 17 novembre 1940 sépare la GRM de la gendarmerie et la subordonne à nouveau à la direction de la Cavalerie sous l'appellation de Garde. Ses effectifs sont limités à 6 000 hommes et elle n'est présente qu'en zone libre. Elle devient une simple composante de l'armée et perd en partie sa spécificité de force de l'ordre.

À la Libération, une lutte met aux prises les forces armées créées sous Vichy et dans la Résistance et les troupes traditionnelles. L'enjeu de cette lutte est la survie des organisations armées issues de la guerre : dissolution ou intégration. La création des CRS³² résulte de cette situation qui impose un compromis : *« D'abord il y a un terrain à occuper qui provient de l'effacement relatif de la gendarmerie mobile. Ensuite, l'ensemble des forces armées communistes sont enfermées dans cette structure provisoire; enfin, les dirigeants de l'Etat français ont créé les groupes mobiles de réserve, forces qui sont récupérées par le pouvoir gaulliste pour faire face aux nécessités de*

³¹François Alègre de la Soujeole (colonel) et Christian Choquet (colonel), "Le maintien de l'ordre, une histoire de professionnels", *RGN*, n°232, 3ème trimestre 2009, p. 36.

³²Décret du 8 décembre 1944 portant création des compagnies républicaines de sécurité.

l'heure ». ³³

Depuis lors, les deux institutions que sont la gendarmerie nationale et la police nationale disposent de forces spécialement formées, entraînées et équipées pour le maintien de l'ordre. Les deux forces partagent la même spécialité et ont vocation, en cas de besoin, à intervenir conjointement au cours d'une même opération et sous la conduite d'une même autorité civile. En effet, si les commandants de CRS et d'EGM dirigent leurs unités respectives sur le terrain – la mixité des forces étant exclue –, celles-ci peuvent temporairement être placées sous les ordres d'une autorité qui n'appartient pas à la même institution.

En outre, l'instruction ministérielle qui définit la doctrine d'emploi des forces mobiles ³⁴ prévoit un principe de fongibilité des compétences territoriales entre CRS et EGM. Si la gendarmerie a naturellement tendance à être engagée en milieu rural et outre-mer et les CRS en zones urbaines, chaque force peut être employée dans des missions de maintien de l'ordre public indifféremment dans les deux zones de compétence. C'est la disponibilité des forces et les délais d'acheminement de qui sont les critères de désignation, de même que l'importance des dispositifs à mettre en place, les plus importants d'entre eux nécessitant de déployer les deux catégories de forces mobiles.

Si en métropole l'ordre public est assuré indifféremment par les CRS ou les EGM, il n'en va pas de même outre-mer où seule la GM est engagée. Ainsi que le souligne le directeur général de la gendarmerie nationale, un tel monopole ne relève pas de l'application d'une norme déterminée de répartition des compétences entre les deux forces mobiles, mais répond à une demande politique ³⁵. De fait, la formation militaire des membres des EGM, leur capacité à conduire une action sur le long terme – les opérations durent plusieurs mois sans relâche – et dans des conditions parfois dégradées, expliquent ce recours exclusif aux unités de gendarmerie. C'est une mission importante pour les EGM car sur les 108 escadrons que comporte la gendarmerie mobile, une vingtaine est déployée en permanence dans les DOM-COM, soit 18,5 % des forces mobiles.

Si les EGM et les CRS constituent effectivement les unités spécialisées dans le maintien de l'ordre, elles assument, par ailleurs, d'autres missions (notamment des renforts en sécurité publique générale). En outre, d'autres unités et forces de police non spécialisées peuvent participer à des opérations de maintien de l'ordre. Enfin, il convient de rappeler que les forces armées elles-mêmes peuvent, dans des circonstances exceptionnelles et selon des procédures particulières, prendre part à

³³Patrick Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, Presses de Sciences Po, 1996, p. 136.

³⁴Instruction ministérielle NOR/IOCT 0929231 J du 4 décembre 2009.

³⁵Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition du général d'armée Denis Favier, Directeur général de la gendarmerie nationale, p. 10.

de telles opérations.

32 – L'emploi de forces non spécialisées au maintien de l'ordre

Le nombre restreint d'unités de la réserve gouvernementale (60 CRS et 108 EGM) ainsi que les procédures nécessaires à leur mise en oeuvre ne permettent pas toujours de pouvoir disposer de ces unités pour traiter un évènement.

La gendarmerie a fait le choix de ne pas employer dans sa zone de compétence des unités autres que les EGM pour le maintien de l'ordre : les pelotons de gendarmerie de réserve ministérielle (PGRM) ne sont plus activés et les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) – ne sont pas destinés au maintien de l'ordre (même s'ils peuvent intervenir dans les tous premiers temps d'un trouble à l'ordre public).

Le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) a ainsi précisé la doctrine en vigueur en gendarmerie à l'occasion de son audition par la commission d'enquête parlementaire : *« Autre point, la règle est que les gendarmes départementaux ne participent pas au maintien de l'ordre. Reste que certaines circonstances commandent l'envoi des forces immédiatement disponibles, à savoir, généralement, les pelotons d'intervention des compagnies départementales qui ne sont pas formés au maintien de l'ordre. [...] Mais, j'insiste, la règle veut qu'il n'y ait pas d'engagement des unités de gendarmerie départementales, hors situation d'urgence, au maintien de l'ordre. Il n'y a pas à transiger : à chacun son métier »*.³⁶

La police nationale a fait un autre choix qui consiste à disposer d'unités mixtes, appelées compagnies d'intervention. C'est le cas en province mais surtout au sein de la préfecture de police de Paris (PP) : *« La préfecture de police a refondé l'organisation, la doctrine d'emploi et les modes d'intervention des compagnies d'intervention. Il s'agit de disposer de compagnies capables d'intervenir comme les unités classiques, CRS et EGM, mais aussi de se scinder en unités multiples, mixant des effectifs en tenue et des effectifs en civil, pour répondre dans la même séquence de temps à l'évolution de la manifestation et faire face aux groupes de casseurs et fauteurs de trouble de tous acabits »*.³⁷

Mais l'emploi d'unités non spécialisées n'est pas sans soulever quelques problèmes. Moins disciplinées et moins aguerries à soutenir avec retenue l'action des manifestants, elles sont souvent à l'origine de brutalités. Patrick Bruneteaux cite un responsable du service d'ordre de la CGT qui s'exprime à ce sujet : *« Le problème, c'est la police urbaine, ausi bien en province qu'à Paris, c'est*

³⁶Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition du général d'armée Denis Favier, Directeur général de la gendarmerie nationale, p. 10.

³⁷Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition de monsieur Bernard Boucault, préfet de police de Paris, pp. 6 et 7.

avec eux qu'on a des problèmes. Parce que ce ne sont pas des gens formés pour le maintien de l'ordre. [...] Ces gars-là, quand ils chargent, ils ne savent pas charger. Ils s'acharnent sur les mecs. C'est pas le cas des CRS, c'est pas le cas des gardes mobiles »³⁸.

Ainsi en décembre 1986, alors que la contestation de la loi Devaquet donne lieu à d'importantes manifestations, Malik Oussekin meurt des suites de ses blessures occasionnées par l'intervention de policiers de la PP. Il s'agit de membres du peloton des voltigeurs motocyclistes créés par Raymond Marcelin en 1969. Cette unité sera dissoute et ce drame pèsera lourdement lors des présidentielles de 1988. Par ailleurs, il marquera fortement les esprits des responsables du maintien de l'ordre, si bien que l'on parle du « syndrome Malik Oussékine » lorsque l'on traite du comportement des forces de l'ordre face à des manifestations d'étudiants.

Ces unités de la police ne sont pas les seules à pouvoir intervenir au maintien de l'ordre : les forces armées, dans des cas bien précis peuvent aussi concourir à cette mission mais dans un cadre strictement restreint.

L'emploi des forces armées au maintien de l'ordre constitue une mesure exceptionnelle de dernier recours prévue par l'instruction interministérielle n° 500 du 9 mai 1995. Ces forces dites de 3^{ème} catégorie sont destinées à renforcer les unités de 1^{ère} et 2^{ème} catégories (formations de la gendarmerie départementale, de la garde républicaine et de la gendarmerie mobile) ainsi que les forces de police. Elles peuvent aussi être employées pour des missions de protection de sites sensibles et, en dernier ressort, pour des opérations de force nécessitant des mesures de sûreté exceptionnelles. Leur engagement est toujours soumis à une réquisition par l'autorité civile qui fixe le but à atteindre.

Les attentats dans Paris de janvier et novembre 2015 ont conduit à engager une réflexion sur l'engagement des forces armées sur le territoire national. Mais le ministère de la Défense demeure très réservé quant à l'éventualité d'un engagement des armées au maintien de l'ordre.

En effet les missions de contrôle de foule effectuées par les armées dans le cadre d'opérations extérieures ne présentent pas les mêmes spécificités que le maintien de l'ordre sur le territoire de la métropole et l'emploi des forces armées au rétablissement de l'ordre n'est pas prévu en cas d'engagement des armées sur le territoire national.

L'instruction interministérielle 10100 du 3 mai 2010 relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure dispose que « *dans le cadre du contrat opérationnel, les armées ne seront pas sollicitées pour des missions de rétablissement de l'ordre. En effet, seules les forces de sécurité intérieure ont la capacité de graduer l'emploi de la force face à des adversaires*

³⁸Patrick Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, Presses de Sciences Po, 1996, p. 200.

sur le territoire national, et sont les plus à même de contribuer au rétablissement de l'ordre ».

Par ailleurs, le contrat opérationnel de protection des armées sur le territoire national, tel qu'il a été défini par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN) de 2013, prévoit deux hypothèses d'engagements circonstanciels :

- une hypothèse d'engagement majeur en intervention, opération extérieure de coercition au sein d'une coalition internationale;
- une hypothèse d'engagement d'urgence en protection, sur le territoire national dans un contexte interministériel.

Le contrat opérationnel associé à cette dernière hypothèse trouve son origine dans le LBDSN de 2008 qui précise que : *« le contrat opérationnel de protection comporte une capacité de déploiement de forces terrestres pouvant si nécessaire monter jusqu'à 10 000 hommes en quelques jours, permettant de contribuer, au bénéfice de l'autorité civile, en priorité à la sécurisation des points d'importance vitale, à celle des flux terrestres essentiels pour la vie du pays, ainsi qu'au contrôle de l'accès du territoire »*³⁹.

L'opération Sentinelle, décidée par le Président de la République suite aux attentats du mois de janvier 2015, prend en compte la nouvelle menace terroriste. Elle prévoit un déploiement dans la durée de 7 000 militaires, avec une capacité à monter jusqu'à 10 000 militaires pour un mois.

Les armées se voient assignées six contributions principales :

- sécurité sur le territoire national et lutte contre le terrorisme à l'intérieur du territoire, en lien étroit avec la défense hors de nos frontières ;
- contribution à la lutte contre le crime organisé ;
- défense des intérêts économiques et des accès aux ressources stratégiques ;
- sauvegarde maritime ;
- sûreté aérienne ;
- sécurité civile dans le cadre de sinistres et catastrophes de toute nature.

En revanche, *« ces missions excluent les actions relevant du domaine judiciaire, hors réquisition adaptée, ou pouvoirs de police conférés aux agents militaires. De même les armées ne sont pas engagées dans les opérations de maintien, ni de rétablissement de l'ordre public de type contrôle de manifestants, de foule ou d'émeutes sur la voie publique, hors état d'exception déjà prévus par la Constitution et par la Loi »*⁴⁰.

³⁹Rapport au Parlement sur les conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population, DICOd, mars 2016, p. 24

⁴⁰*Ibid.*, pp. 36 et 37.

DEUXIEME PARTIE : LE MAINTIEN DE L'ORDRE, UNE MATIERE EVOLUTIVE

Nous l'avons vu précédemment, le maintien de l'ordre républicain se caractérise toujours par un certain nombre de fondamentaux.

Pour autant, parce qu'il est une matière, humaine donc vivante, il connaît aussi des évolutions importantes. Ainsi, depuis mai 68 les mutations sont nombreuses qui concernent aussi bien les adversaires qui défient l'ordre public, les terrains sur lesquels se développent les contestations, ou les missions qui sont dévolues aux forces de l'ordre.

I – Les nouveaux acteurs

L'un des principaux changement qui caractérise l'évolution du maintien de l'ordre à une époque récente, concerne la physionomie des manifestants et leur mode de contestation.

Ces nouveaux adversaires sont beaucoup moins organisés et prévisibles et, surtout, la violence dont il font preuve semble être devenue une fin autant qu'un moyen.

11 – Le défaut de concertation en amont des manifestations

Le dialogue en amont d'une manifestation, entre l'autorité civile et les organisateurs, est une garantie majeure de la préservation des libertés et de l'ordre publics. Le sociologue Cédric Moreau de Bellaing explique dans son audition par la commission parlementaire que ce dialogue est devenu plus complexe : « *Que l'on ait affaire à des groupes moins organisés, à des collectifs plus flous, c'est certain et c'est là que réside le défi principal. En effet, ce qui a permis l'institutionnalisation du maintien de l'ordre, c'est le développement d'une coopération avec les organisateurs des manifestations – de ce point de vue, la CGT a été reconnue par les services de police comme un interlocuteur privilégié pour organiser des manifestations « carrées ». La question qui se pose est dès lors sans doute moins celle de l'arsenal des forces de l'ordre que celle de la capacité à créer de nouvelles coopérations avec des groupes relativement flous mais participant d'un mouvement social plus global.* »⁴¹

Cette concertation a été facilitée pendant plusieurs décennies par la structuration des principaux organisateurs de manifestations (essentiellement les partis politiques et les organisations syndicales). Ces acteurs maîtrisaient le cadre juridique des manifestations et les méthodes du corps préfectoral et partageaient avec celui-ci le souci du dialogue afin d'éviter les incidents. Le préfet honoraire Dominique Bur expose ces conditions d'organisation : « *Au fil du temps, la nature des*

⁴¹Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition de monsieur Cédric Moreau de Bellaing, p. 5.

manifestations a beaucoup évolué. Les importantes manifestations syndicales, groupées et encadrées, que j'ai connues au début de ma carrière ne donnaient pas lieu à des débordements. Leur parcours avait été fixé avec les organisateurs, leur déroulement était bordé et l'on n'avait pas à redouter les trublions que l'on a vus surgir par la suite »⁴².

Certaines actions sont concertées : par exemple une décision commune va permettre de fixer la limite d'une occupation ou de cadrer certaines perturbations tolérées. Un dirigeant de la CGT reconnaît même que l'action des forces de l'ordre légitime vis-à-vis des militants la fin d'une occupation ou d'une manifestation⁴³.

En revanche les manifestations contemporaines ne sont plus aussi souvent qu'auparavant des cortèges ordonnés et encadrés par des services d'ordre suffisants et efficaces. De plus en plus de manifestations n'ont pas d'organisateur déclaré en préfecture et beaucoup n'ont tout simplement pas d'organisateur. De par sa souplesse et l'absence de véritables sanctions, le régime juridique de la déclaration préalable a toujours contenu ce risque de débordement.

Les trente dernières années ont vu la montée d'un refus des manifestations ritualisées, des cortèges ordonnés et encadrés par des syndicats institutionnalisés. C'est l'apparition des coordinations nationales qui se veulent en dehors des partis et des organisations syndicales.

Un mouvement initié par celui des infirmières dans les années 80. Ainsi, lors du CPE⁴⁴, la coordination nationale qui prend la tête de la contestation se méfie des syndicats traditionnels tentant de piloter le mouvement. On assiste alors à des raids dans les rues commerçantes, des gares sont prises d'assaut à l'instar des actions menées depuis le milieu des années 90 par les collectifs de sans-abris, de chômeurs ou de sans-papiers.

Aujourd'hui les organisateurs peu scrupuleux considèrent qu'à l'heure des réseaux sociaux et de l'immédiateté de la communication, ils n'ont pas avantage à déclarer une manifestation. Celle-ci ne pourra pour autant pas être interdite ni dispersée par principe et son organisateur peut même se sentir protégé par son anonymat.

L'État doit donc s'adapter et, en l'absence de respect du formalisme légal, c'est le travail de renseignement territorial qui doit permettre aux préfets de mieux préparer les manifestations, y compris avec des organisateurs de fait.

⁴²Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition de monsieur Dominique Bur, p. 5.

⁴³Patrick Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, Presses de Sciences Po, 1996, p. 273.

⁴⁴Contrat première embauche : créé par le gouvernement Villepin, il donne lieu à d'importants mouvements de contestation en février, mars et avril 2006.

12 – La violence comme fin ?

L'histoire sociale contemporaine est émaillée de manifestations violentes qui sont autant de marqueurs des revendications sociales de leur temps.

Mais la violence constatée lors de certaines grandes manifestations depuis les vingt dernières années semble devenir une fin en soi plus que le corollaire de revendications socio-économiques. Ainsi, de plus en plus de manifestations dégénèrent du fait de la présence d'individus violents, animés par l'unique volonté de commettre des exactions (dont les manifestants eux-mêmes sont fréquemment la cible) ou de se confronter aux forces de sécurité.

Ces individus se structurent en petits groupes très mobiles et cherchent délibérément à commettre des infractions. Ils se sont organisés et se déplacent (y compris hors des frontières de leur pays) sur les événements de leur choix sans lien avec les motifs et mots d'ordre des manifestations.

La France n'est d'ailleurs pas seule à déplorer ce double phénomène de violence organisée et directement orientée contre l'ordre public puisque la plupart des voisins font le même constat. Le ministre de l'Intérieur a ainsi décrit ce phénomène : *« Aujourd'hui, notre pays et nos forces mobiles sont confrontés à de nouvelles formes de contestation sociale, qui posent des problèmes pour partie inédits. De plus en plus souvent, les rassemblements institutionnels classiques sont marqués par l'intervention séparée de groupes structurés, organisés et violents. Leurs méfaits couvrent un large spectre, du vol au saccage organisé, jusqu'à l'agression caractérisée des forces de l'ordre. Il ne s'agit pas de casseurs au sens traditionnel du terme car les participants à ces actions violentes préparent leurs actions de manière professionnelle et méthodique. Ils suivent des stages de résistance, bénéficient de soutien logistique, d'assistance médicale ou juridique, et s'équipent de dispositifs de protection leur permettant de résister aux moyens employés par les unités de maintien de l'ordre. Rompus aux nouvelles technologies, ces groupes structurés se caractérisent par une intelligence collective développée, construite sur l'anticipation, l'observation des forces et l'expérience »*.⁴⁵ Ce fut le cas lors des grandes manifestations comme celle du CIP en 1994⁴⁶ ou du CPE en 2006.

Outre-mer ce sont de véritables actions insurrectionnelles qui sont conduites, avec l'utilisation fréquente d'armes à feu. Prenant comme prétexte la revendication contre la situation économique précaire dans les DOM-COM, des groupes indépendantistes font dégénérer les conflits sociaux en

⁴⁵Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition de monsieur le ministre de l'Intérieur, p. 4.

⁴⁶Projet du gouvernement Balladur, le contrat d'insertion professionnelle a donné lieu à d'importantes manifestations de lycéens et d'étudiants en mars 1994 qui aboutirent à son retrait le 30 mars 1994.

s'appuyant sur une population jeune et désœuvrée. C'est ce contexte qui caractérise les émeutes qui se déroulèrent d'abord dans les Antilles, puis en Guyane et à La Réunion durant l'hiver 2009.

Les grandes manifestations attirent aussi des éléments extrémistes marginaux issus de la mouvance anarchiste et favorables à la violence. L'exemple type est celui des Black Blocs.

Ces groupes ne sont pas structurés et organisés comme des syndicats, mais comptent sur le regroupement de leurs membres facilité par les nouvelles techniques de communication. Vêtus de noir, masqués et utilisant des équipements de protection, ils se mêlent par petites équipes au cortège en dissimulant leur apparence sous des vêtements classiques. Ils sortent ensuite, dès que le moment est plus favorable, pour s'affronter aux forces de l'ordre ou pour saccager les biens publics. Ils sont parfois rejoints par des délinquants des quartiers populaires qui en profitent pour commettre leurs exactions. C'est ce qui s'est produit par exemple dans la zone du quartier du port à Strasbourg en avril 2009, à l'occasion du sommet de l'OTAN.

Enfin les quartiers urbains ou péri-urbains dit sensibles connaissent des accès de fièvre, qui sont révélateurs des tensions existant dans ces zones. Ces actions sporadiques peuvent se généraliser et dégénérer en émeutes urbaines comme en novembre 2005. Les forces de l'ordre se sont trouvées confrontées à des groupes de jeunes adultes et adolescents dont la seule motivation était de créer un maximum d'insécurité. Ces derniers harcèlent les forces déployées, attirent les unités dans des espaces où ils ont l'ascendant, utilisent des armes et des projectiles confectionnés par avance et positionnés dans des endroits repérés (caves, cages d'escaliers, toits des immeubles).

Ces émeutes déclenchées le 27 octobre 2005 par la mort de deux adolescents à Clichy-sous-Bois ont d'abord été circonscrites au secteur de Clichy- Montfermeil avant de s'étendre à toute la France. Les émeutiers visaient en particulier les forces de l'ordre, les transports publics et le matériel urbain, les zones commerciales et les bâtiments scolaires. En outre, ce sont quelques 9000 véhicules qui furent incendiés durant les trois semaines que dura cette crise. Ces violences, qui ont conduit le gouvernement à proclamer l'état d'urgence dans tout ou partie de vingt cinq départements métropolitains, tranchent par leur longueur, leur extension géographique, l'ampleur des destructions et la médiatisation politique aux niveaux national et international.

Elles étaient sans équivalent en Europe jusqu'aux émeutes de 2011 en Grande-Bretagne⁴⁷.

⁴⁷Série d'émeutes du 6 au 10 août 2011 à Londres et d'autres villes anglaises suite à la mort d'un jeune homme lors d'une fusillade avec la police dans le quartier pauvre et multiethnique de Tottenham.

II – Les nouveaux territoires

Les conflits sociaux modernes ne se distinguent pas seulement par une évolution des acteurs, mais voient aussi la manifestation se déplacer vers de nouveaux lieux davantage ruraux et prendre la forme de nouveaux modes d'action comme les « zones à défendre » (ZAD).

21 – Les enjeux du maintien de l'ordre en milieu rural

La fin de la décennie 70 et le début des années 80 sont marquées par de violents conflits sociaux sur fond de montée des problématiques environnementales. Ainsi, Creys-Malville en 1977 puis Plogoff de janvier 1980⁴⁸ à juin 1981, constituent des théâtres d'expérimentation des techniques de maintien de l'ordre en milieu rural avec la mise en œuvre de manœuvres particulières, l'utilisation des VBRG⁴⁹ et d'engins de travaux du génie.

Depuis une dizaine d'années, c'est la radicalisation des formes de contestation de la frange écologiste et altermondialiste qui constitue le moteur des manifestations en zone rurale.

D'un point de vue tactique, ces terrains posent des problèmes de préparation, de manœuvre et aussi de mobilisation aux forces de l'ordre. En zone rurale, et surtout si le mouvement social précède le dispositif de maintien de l'ordre, les unités mobiles font face à des difficultés accrues pour anticiper et conduire leur engagement. L'espace rural impose donc une adaptation des tactiques et manœuvres utilisées car, comme l'indique le général Cavallier : « *Les situations sont de plus en plus complexes, notamment en matière de maintien de l'ordre rural, l'un des plus exigeants en raison du fait qu'il nécessite d'intervenir sur un terrain ouvert, non compartimenté, et de faire face à un adversaire extrêmement mobile* ». ⁵⁰

Enfin, de récentes contestations sur de multiples sites viennent compliquer la tâche des forces mobiles. Le mouvement dit « des bonnets rouges » est un exemple de ce phénomène. Le 5 janvier 2014, plusieurs centaines de personnes se mobilisent pour bloquer simultanément de nombreux ponts dans les départements du Finistère, du Morbihan, des Côtes-d'Armor, en Loire-Atlantique et en Ille-et-Vilaine. Les opérations de rétablissement de l'ordre obligent les forces mobiles à être capables de se projeter rapidement en de nombreux lieux avec un effectif suffisant. En terme de génération de force et de manœuvre, il s'agit soit de disposer d'un nombre très important d'unités soit d'opérer des bascules d'unités. En revanche, le processus habituel de concentration des forces

⁴⁸Les deux conflits sont liés à l'opposition de la population contre la volonté de l'État d'implanter sur ces communes des centrales nucléaires.

⁴⁹Véhicules blindés à roues de la gendarmerie.

⁵⁰Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition du général Bertrand Cavallier, p. 6.

n'est plus possible et le recours accru à des unités non spécialisées est souvent envisagé.

22 – La problématique particulière des zones à défendre (ZAD)

Une ZAD peut être définie comme *« l'occupation illégale de parcelles de terrain, appartenant à des personnes publiques ou privées, qui a pour effet ou pour but de rendre impossible la conduite d'un projet ou d'un ouvrage implanté en tout ou partie sur lesdites parcelles. Cette méthode de contestation est une version à grande échelle spatiale et temporelle du barrage humain ou cordon de protection : elle impose à l'État républicain de s'assurer d'abord en toute sécurité des personnes s'étant mises (illégalement) en danger avant de pouvoir conduire son projet »*.⁵¹

Depuis 2010, l'Etat est confronté à des conflits liés à des projets d'aménagement du territoire. Ainsi, on compte quatre conflits depuis 2010 qui se caractérisent par des modes de contestation de plus en plus structurés : la ligne très haute tension Cotentin-Maine, l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (44) où vivent de 40 à 100 opposants en autogestion et répartis dans près de 70 squats, la retenue d'eau de Sivens (81) où près de 50 opposants sont encore retranchés et contrôlent les accès du chantier du futur barrage du Testet et le Center Park de Roybon (38).

Tous ces exemples, même s'ils concernent des projets très différents, ont plusieurs points communs : le refus de l'autorité de l'Etat, la professionnalisation des conflits et la radicalisation de certains opposants.

Le phénomène peut s'analyser selon un schéma de montée en puissance quasi systématique :

- opposition idéologique ;
- développement d'associations de contestation, militants citoyens, associatifs et institutionnels ;
- recrutement de partisans et création d'une ZAD ;
- radicalisation des actions par l'agrégation d'activistes d'ultra-gauche ou anarchistes.

Ces conflits combinent plusieurs caractéristiques nouvelles :

- la contestation s'inscrit dans la durée (plusieurs années pour NDDL) ce qui implique une forte capacité à durer des opposants (autosuffisance logistique ou soutien local voire national) ;
- l'action se situe en zone rurale sur un terrain généralement défavorable aux forces de l'ordre ;
- on constate l'occupation, voire l'appropriation et l'aménagement du terrain par les manifestants avec la mise en œuvre et la valorisation de moyens de défense passifs pour freiner la mobilité des forces de l'ordre (nombreux piégeages retrouvés sur les sites de

⁵¹Rapport parlementaire sur le maintien de l'ordre républicain n°2794 du 21 mai 2015, p. 82.

Notre-Dame-des-Landes et Sivens) ;

- les opposants sont plutôt une population jeune (renfort du vivier étudiant, notamment les week-ends) ;
- les modes d'action sont très violents avec des appuis vidéo et une exploitation sur Internet (communication orientée sur la gestion des conflits, facteur de mobilisation) ;
- la manœuvre des manifestants se poursuit la nuit.

Les ZAD nécessitent la mobilisation d'un volume important de forces fixées ou engagées régulièrement sur le dispositif (18 unités de forces mobiles engagées sur la ZAD de Notre-Dame-des-Landes en octobre 2012) et cela impacte la disponibilité des EGM et des CRS au plan national.

Par ailleurs les forces de l'ordre ont adapté leur cadre d'action :

- elles agissent dans le cadre de l'exécution de décisions de justice (respect de l'Etat de droit) ;
- il est nécessaire de maintenir l'adversaire à distance ou de réduire sa capacité de manœuvre ;
- des relèves plus fréquentes des unités doivent être anticipées, compte tenu de la pénibilité de la mission et des conditions d'engagement.

Enfin, ce mode de contestation fait école et des ZAD pourraient voir le jour sur d'autres projets aussi variés que la ligne à grande vitesse Lyon-Turin, l'aire de stockage des déchets radioactifs à Bure (55), le centre de déchets automobiles à Nonant-le-Pin (61), la ferme des 1000 vaches à Drucat (80) ou encore l'hyper-incinérateur de déchets ménagers à Echillais (17).

III – Les nouveaux objectifs

Même si le maintien de l'ordre a sa propre logique, ses propres codes, il n'en reste pas moins qu'il est largement influencé par des impératifs extérieurs.

Ainsi la médiatisation comme la judiciarisation des conflits sociaux impactent largement la pratique du maintien de l'ordre.

31 – De l'importance de la médiatisation

Ancien ministre de l'Intérieur, Daniel Vaillant explique que « *l'image joue un rôle très important dans l'interprétation que l'on peut avoir du succès et du déroulement d'une manifestation, des affrontements qui ont pu s'y produire, de l'attitude des forces de l'ordre et des manifestants* ». ⁵²

⁵²Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition de monsieur Christophe Deloire, directeur général de Reporters sans frontières France, p. 7.

La couverture des troubles à l'ordre public par les médias traditionnels et les nouveaux modes de communication (réseaux sociaux notamment) font transparaître dans l'espace social, de manière quasi-immédiate et répétée, des actes de violence qui choquent la sensibilité collective d'une société moins tolérante à leur égard. La médiatisation, phénomène incontournable dans nos sociétés hyper connectées, accroît donc les enjeux liés aux conflits sociaux et aux opérations de rétablissement de l'ordre. C'est un élément majeur de complexité supplémentaire pour les autorités et les forces de l'ordre en ce qu'elle renforce la possibilité de mise en cause de leur action (jugée tour à tour trop brutale ou trop passive).

Le maintien de l'ordre est passé d'un jeu à deux policier/manifestant à un jeu à trois policier/manifestant/journaliste : « *L'expression rencontrée dans la littérature de – médiatisation du maintien de l'ordre – désigne le point de vue selon lequel les modifications du maintien de l'ordre seraient le produit de l'influence des médias. Une variante de cette vision des choses consiste à défendre l'idée selon laquelle, désormais, les interactions police/manifestants ne peuvent se résumer aux interactions sur le terrain dans la mesure où la – manifestation de papier – est devenue un enjeu aussi crucial pour les forces de l'ordre que pour les manifestants* ». ⁵³

Par ailleurs, les rapports entre la presse et certains manifestants sont devenus plus compliqués et rendent nécessaire la protection des journalistes à l'occasion de certaines manifestations.

Selon le directeur général de Reporters sans frontières France⁵⁴, il semble que certains individus développent une méfiance de principe à l'égard des médias traditionnels, estimant que les reportages et analyses réalisés sont biaisés ou partiels.

Ils souhaitent contrôler la production et la diffusion de l'information en empêchant le travail journalistique et en fournissant les éléments choisis par eux-mêmes. L'hostilité de ces individus à l'égard des journalistes peut aller de l'intimidation à l'agression caractérisée, en passant par la détérioration du matériel.

Face à de tels actes, les forces de l'ordre prennent en compte la protection des journalistes. Cette protection, pour être efficace, doit être anticipée et la communication en amont entre la presse et les responsables des services d'ordre est essentielle.

De façon plus globale, le directeur général de la gendarmerie s'est prononcé pour l'établissement d'un protocole définissant les règles de retransmission d'images en situation de crise afin d'éviter que l'action des forces ne soit mise en difficulté, comme ce fut le cas lors de l'intervention du GIGN contre les frères Kouachi le 9 janvier 2015 à Dammartin-en-Goële :

⁵³Donatella Della Porta et Olivier Fillieule, *Police et manifestants*, Les Presses de Sciences Po, 2006, p. 33.

⁵⁴Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition de monsieur Christophe Deloire, directeur général de Reporters sans frontières France, p. 6.

« Incontestablement, monsieur Bacquet, nous devons travailler sur les réseaux sociaux, sur les textos pour éventuellement informer sur les conditions d'exercice du maintien de l'ordre. Quant au débat sur les informations diffusées en continu, il a commencé en 1994 avec la retransmission par LCI d'images fortes. On a vu le mois dernier à quel point ces retransmissions mettaient les forces de l'ordre dans une difficulté colossale et faisaient par là peser sur nos concitoyens des risques importants. Il faut mener un débat de fond sur la politique générale de communication en situation de crise. Il faudrait définir un protocole très strict entre médias, presse et forces de l'ordre. Ce sujet me tient vraiment à cœur »⁵⁵.

32 – L'impact de la judiciarisation

La radicalisation des manifestations conduit à une judiciarisation croissante du maintien de l'ordre afin de constater les infractions commises et d'en appréhender les auteurs.

La réponse judiciaire est déterminante dans la gestion des délits identifiés. En effet, il est nécessaire d'apporter une réponse rapide et lisible par une présentation systématique des auteurs devant le juge (passage en comparution immédiate des individus déférés ou placement sous contrôle judiciaire dans l'attente de leur convocation devant le tribunal). La prise en compte du contexte de commission des infractions par une réponse pénale plus radicale (pouvant aller jusqu'à des peines d'emprisonnement fermes) doit dissuader les apprentis casseurs et l'utilisation de l'arsenal répressif existant (interdiction de séjour dans un lieu déterminé ou de porter une arme - peines complémentaires en cas de participation délictueuse à un attroupement – et interdiction du territoire français pour les auteurs étrangers) doit être employé afin de mieux prévenir le risque de réitération.

Sur le plan tactique, elle nécessite d'élaborer une manœuvre adaptée, en accompagnement des dispositifs de sécurisation mis en place par les forces de l'ordre et en liaison avec les parquets. Ainsi les interpellations sont effectuées par les forces mobiles ou les compagnies d'intervention et les PSIG qui sont renforcés par un appui judiciaire de proximité composé d'équipes de police judiciaire en tenue, intégrées au dispositif de maintien de l'ordre, en mesure de constater directement les infractions et de pouvoir diligenter les procédures sans immobiliser les unités mobiles (dispositif appliqué au G20 de Cannes en 2011).

Par ailleurs, la judiciarisation du maintien de l'ordre s'appuie sur un recours accru à la vidéoprotection mobile ou fixe. Les objectifs associés à ces moyens sont la recherche du renseignement sur le terrain et l'adversaire, la matérialisation des infractions en vue de l'identification et de l'interpellation des auteurs, la dissuasion vis-à-vis des auteurs de troubles et la

⁵⁵Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition du général Denis Favier, p. 13.

protection des militaires contre les éventuelles mises en cause.

La gendarmerie peut ainsi compter sur de nombreux vecteurs de vidéo-protection mobile :

- les cellules spécialisées des escadrons (CIOP – Cellule image ordre public) ;
- la CNOEIL : cellule nationale d'observation et d'exploitation de l'imagerie légale. Il s'agit de véhicules disposant d'un système de vidéo-protection mobile, d'un système de lecture automatisée des plaques d'immatriculation et d'une capacité de transmission d'images en temps réel vers un poste de commandement ;
- les caméras-piétons (528 sont déployées depuis 2012 dans les unités péri-urbaines et les zones de sécurité prioritaires. La rédaction d'une doctrine d'emploi commune PN/GN est en cours ;
- les moyens aériens (caméras montées sur les hélicoptères EC 135).

Lors de son audition par la commission d'enquête parlementaire, le ministre de l'Intérieur a annoncé que toutes les opérations de maintien de l'ordre à risques devaient intégralement être filmées. Il a également évoqué la possibilité d'interdire de manifestations les individus violents et multirécidivistes, à l'image de ce qui existe en matière d'interdictions de stade.

Pour autant cet objectif de judiciarisation du maintien de l'ordre voulu par le politique ne fait pas l'unanimité. Les dispositifs spécifiques mis en place afin d'interpeller les auteurs risquent de brouiller la notion de maintien de l'ordre telle qu'elle est définie de façon classique. En effet, le maintien ou le rétablissement de l'ordre supposent « seulement » de faire cesser les troubles et de permettre l'apaisement. L'interpellation de manifestants auteurs de faits délictueux est effectuée afin de les traiter pénalement. Ces deux opérations sont différentes de par leurs objectifs, leur nature et leurs modalités d'exécution.

Fabien Jobard voit dans cet objectif la nature profondément politique du maintien de l'ordre : *« Le maintien de l'ordre est une opération politique et le pouvoir politique veut qu'il y ait des interpellations, des déferrements, des comparutions immédiates, voire des condamnations. Cette préoccupation est compréhensible mais il faut bien en mesurer les conséquences : cette logique d'interpellation conduit à l'individualisation du rapport des forces de maintien de l'ordre aux foules qu'elles ont en face d'elles alors que, vous le savez, le maintien de l'ordre repose sur mise à distance des foules par une action massive, donc dissuasive, et non sur l'intervention sur des corps individuels »*⁵⁶.

De même, David Dufresne revient sur cet aspect et affirme qu'il s'agit d'une rupture qui est apparue dans le courant des années 1990-2000 : *« Lors des grandes manifestations comme pour le*

⁵⁶Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition de monsieur Fabien Jobard, directeur de recherches au CNRS, p.4.

CPE, les condamnations vont aller bien au-delà des peines habituelles. Le but est de décourager les casseurs improvisés. L'avantage est de pouvoir réprimer le mouvement sans que cela se voit. Dès lors, l'orchestration des arrestations devient à son tour un enjeu. Pendant l'une des toutes dernières manifestations anti-CPE, la préfecture de police de Paris va ainsi procéder à plus de 600 interpellations [...] Confidences policières à l'appui, les arrestations effectuées ce soir-là étaient réalisées, avant tout, pour impressionner, casser le mouvement, accréditer l'idée fausse manifestants = casseurs, confusion notamment entretenue par les policiers eux-mêmes et une partie du gouvernement Villepin »⁵⁷.

⁵⁷David Dufresne, *Maintien de l'ordre – Enquête*, La Flèche, Hachette Littératures, Les Docs, 2007, p. 217.

TROISIEME PARTIE : VERS UN CONTROLE POLITIQUE ACCRU DU MAINTIEN DE L'ORDRE

Le maintien de l'ordre, en ce qu'il constitue une fonction vitale pour un Etat, est toujours influencé par le politique. En France, cette influence est plus marquée que dans d'autres démocraties occidentales du fait du rôle éminent joué par le préfet dans la répartition des rôles entre autorité civile et autorités de police.

Par ailleurs, la représentation nationale qui s'est interrogée sur les modalités du maintien de l'ordre républicain après les événements tragiques de Sivens plaide pour un renforcement des pouvoirs de l'autorité civile dans les opérations de maintien de l'ordre.

I – La gestion du maintien de l'ordre

Si la France n'est pas le seul pays où l'influence du politique sur les opérations de maintien de l'ordre est réelle, elle consacre tout de même la prééminence de l'autorité civile sur les chefs des forces de l'ordre.

11 – L'influence de l'autorité politique sur le maintien de l'ordre

Comme le souligne Roger Geary, les méthodes de la police sont fortement influencées par le niveau de contrôle politique sur la gestion du maintien de l'ordre : « *Bien sûr, constitutionnellement, la police est supposée être une institution visant l'exécution de la loi, de façon neutre et indépendante de l'influence politique. Cependant, il semble que le gouvernement influence la police des conflits industriels que ce soit en termes d'approche générale comme en termes de décisions opérationnelles spécifiques* »⁵⁸.

Bien qu'en général la police insiste sur l'autonomie technique dont elle dispose dans la mise en œuvre de l'ordre public, en pratique, l'intervention des autorités politiques est manifeste. Ainsi, Fillieule et Jobard remarquent qu'en France, « *faire appel à une force de sécurité quelle qu'elle soit est toujours le résultat d'une décision de la part des autorités administratives. Cet état de subordination légale suggère d'examiner et les instructions données par les autorités civiles et la manière dont elles sont mises en œuvre sur le terrain* ».

Le contrôle politique de la police n'est pas univoque et on observe de nombreuses variantes dans le rapport politique/police. Aux Etats-Unis, on compte aussi bien des exemples de conflit entre un maire libéral et sa police plus conservatrice que d'exemples où l'autorité politique demande plus

⁵⁸Roger Geary, *Policing industrial disputes : 1893 to 1985*, Cambridge University Press, 1985, p. 125.

de répression à une police réticente. Il est donc juste de dire que les impératifs du système politique varient avec l'orientation politique du gouvernement.

De même, les évolutions dans les pratiques du maintien de l'ordre trouvent souvent leurs origines dans des changements de majorité gouvernementale. Plusieurs exemples historiques montrent que le maintien de l'ordre est une question sur laquelle les tendances politiques divergent. En Allemagne, le premier gouvernement Brandt SPD-FPD imposa une pratique plus tolérante du maintien de l'ordre et assouplit les lois sur les manifestations sur la voie publique. En Grande-Bretagne, le retour à une police plus répressive est à l'évidence lié aux choix politiques du gouvernement conservateur de Margaret Thatcher. De nombreux observateurs, y compris policiers, expliquent l'intervention brutale des forces de l'ordre contre les contestataires anti-G8 à Gênes par l'influence de l'Alleanza nazionale (AN) dans le gouvernement (et notamment par la présence dans le centre opérationnel des carabinieri du leader de l'AN et vice-premier ministre Gianfranco Fini). Pour autant, il ne faudrait pas en conclure que les gouvernements de gauche soient systématiquement indulgents avec les manifestations. En Suède par exemple, le gouvernement social-démocrate n'a pas évité l'escalade de la répression à Göteborg⁵⁹.

En fait les chercheurs soulignent plutôt que les modes de gestion des foules sont sélectifs, quelle que soit la couleur politique du gouvernement et que les mouvements récents (formés autour de cause nouvelles) sont toujours moins bien tolérés que les mouvements bénéficiant déjà d'une légitimité. L'escalade aux extrêmes est aussi plus fréquente durant les conflits ethniques, spécialement lorsque les forces de police sont majoritairement issues d'une communauté. Ce fut le cas par exemple en Irlande du Nord où le Royal Ulster Constabulary, principalement composé de policiers protestants, a par sa gestion partielle de l'ordre public provoqué la radicalisation de la communauté catholique.

12 – Les relations entre l'autorité civile et le commandement opérationnel

En France la responsabilité de l'ordre public relève du préfet (décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets - article 11). Il lui appartient d'autoriser ou d'interdire le rassemblement (en cas de risque de troubles graves à l'ordre public). Il dialogue avec les organisateurs de la manifestation et demande les renforts de forces mobiles au vu de l'évaluation de la menace. Enfin il désigne, le cas échéant, des autorités habilitées à décider de l'emploi de la force et à le représenter sur le terrain.

⁵⁹Le 16 juin 2001, la police tire à balles réelles sur des manifestants venus protester contre le sommet européen qui se tient dans le centre ville de Göteborg.

La gestion du maintien de l'ordre repose sur une répartition claire des responsabilités et un dialogue entre l'autorité civile et le responsable opérationnel.

L'autorité civile doit donner une définition claire de son intention et des effets à obtenir sur le terrain. Elle valide ensuite le dispositif conçu en conséquence et peut demander des adaptations ultérieures, si besoin, en fonction de l'évolution de la situation. Pendant l'action, elle décide de l'emploi de la force en appréciant la situation directement sur le terrain (sa présence sur place est indispensable pour prendre la mesure de la situation et définir les choix possibles).

Le chef opérationnel traduit l'intention de l'autorité civile dans la mise en œuvre de son dispositif sur le terrain. Il est seul juge des moyens et techniques à mettre à œuvre pour accomplir la mission en intégrant l'emploi du strict niveau de forces nécessaire. Il importe qu'il puisse bénéficier de la part de l'autorité civile d'une liberté de manœuvre suffisante pour pouvoir agir avec réactivité et efficacité face à des situations qui peuvent évoluer très rapidement.

La suppression des réquisitions par la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale et l'harmonisation du dispositif avec les règles d'emploi des CRS permet une plus grande souplesse d'emploi des EGM. Cela impose que la traçabilité des ordres donnés par l'autorité civile soit renforcée. Par ailleurs, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose le formalisme des décisions de recours à la force (cette problématique fait l'objet d'une réflexion dans le cadre d'un groupe de travail commun GN-PN).

En tout état de cause il faut conserver un maximum de souplesse nécessaire à la prise de décisions souvent adoptées sous le signe de l'urgence sans pour autant négliger d'assurer la traçabilité par tout moyen (sms, mail, fax, message radio...) des ordres donnés afin de déterminer l'heure, la qualité de l'autorité et l'existence d'une autorisation expresse de recourir aux armes à feu dans le cas d'un contrôle *a posteriori* du juge.

II – Renforcer le positionnement de l'autorité civile

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, l'autorité civile joue un rôle de premier plan dans la direction des opérations de maintien de l'ordre en France. Mais les derniers grands événements d'ordre public ont fait apparaître des failles dans le positionnement de l'autorité civile et des propositions ont été formulées afin de remédier à ces dysfonctionnements.

21 – Améliorer les compétences professionnelles de l'autorité civile

Le préfet honoraire Christian Lambert s'est vu chargé par le ministre de l'Intérieur de proposer des pistes d'amélioration des compétences professionnelles du corps préfectoral en matière de maintien de l'ordre et de renseignement territorial.

Le constat qu'il dresse dans son rapport⁶⁰ est assez sévère : la formation initiale des préfets, dans un domaine qui constitue le cœur de leur métier, est inexistante et leur formation continue est très limitée et trop académique. Une formation initiale existe pour les sous-préfets, mais elle est d'une durée limitée et ne concerne que ceux destinés à exercer la fonction de directeur de cabinet d'un préfet. Le même constat d'insuffisance quantitative et opérationnelle s'applique à leur formation.

Le rapport préconise de créer des formations obligatoires, plus opérationnelles, et délivrées avant l'entrée en fonction durant la première année, puis tout au long de la carrière. Cette formation comprendrait des rappels sur le cadre juridique, des conduites à tenir dans diverses situations types, des modules spécifiques pour le maintien de l'ordre outre-mer et sur le renseignement territorial.

Un binôme avec un préfet de région expérimenté et des retours d'expérience relatifs à des événements majeurs d'ordre public sont prévus en amont de la prise de fonction. Ensuite, un stage organisé par l'École nationale supérieure de la police serait proposé visant à traiter des enjeux actuels de la gestion des foules.

Conduite par des membres de la police et de la gendarmerie, cette formation donnerait aux préfets les bases juridiques à connaître et leur présenterait les moyens et les techniques mis en œuvre au maintien de l'ordre. Les bénéficiaires participeraient également à un séminaire mixte préfets-procureurs de la République relatif à la judiciarisation de l'ordre public et d'autres immersions seraient organisées dans les centres de formation de la police et de la gendarmerie.

Enfin, la formation des sous-préfets assurant la fonction de directeur de cabinet serait complètement renouvelée (une semaine théorique et deux semaines en immersion au sein des services de police et de gendarmerie).

Comme l'a résumé le préfet Lambert, « *La professionnalisation dont il est question passe par quatre axes prioritaires : l'amélioration des formations ; l'implication personnelle des préfets en matière d'ordre public, de sécurité et d'animation et de coordination du renseignement territorial ;*

⁶⁰ *Vingt propositions pour rénover les formations à destination du corps préfectoral en matière de maintien de l'ordre public et d'animation et de coordination du renseignement à l'échelon territorial*, rapport au ministre de l'Intérieur, février 2015.

une articulation renforcée entre le préfet et l'autorité judiciaire ; la mise en place d'un appui méthodologique national dédié prenant la forme de la création d'une cellule de conseil et d'analyse en matière d'ordre et de sécurité publique auprès du secrétaire général du ministère de l'Intérieur. ».⁶¹

Par ailleurs, le directeur général de la police nationale a évoqué, lors de son audition par la commission d'enquête parlementaire, la mise à disposition d'un état-major qui, sans se substituer aux responsables locaux, aiderait à la gestion des grands événements organisés en région.

La gendarmerie dispose déjà du Centre de planification et de gestion de crise capable de projeter un état-major apte à renforcer les commandements locaux en tant que de besoin (70^e anniversaire de la du débarquement en Normandie en 2014 et Sivens, le crash de la Germanwings et l'attentat contre Charlie Hebdo en 2015).

En outre, le rapport préconise de professionnaliser la fonction « maintien de l'ordre » au sein de certaines préfectures plus exposées, en créant un service sur le modèle de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police de Paris.

22 – Réaffirmer la nécessité de la présence de l'autorité civile

Le partage des rôles entre l'autorité civile et le commandement des forces de l'ordre est fondamental. Compte tenu de la complexité et de la sensibilité croissantes des opérations de maintien de l'ordre, ce partage des rôles impose que l'autorité préfectorale soit physiquement présente au côté du commandant du dispositif durant toute l'action. Selon le directeur général de la gendarmerie nationale, « *il s'agirait d'affermir le rôle, d'affirmer le primat, même, de l'autorité civile dans les opérations d'ordre public. Le préfet joue un rôle clef. [...] De notre point de vue, il appartient au préfet ou à son représentant – le directeur départemental de la sécurité publique ou le commandant de groupement – d'assurer la responsabilité des opérations. Si le préfet définit les effets à produire, il revient au chef opérationnel d'en tenir compte pour concevoir la manœuvre de terrain* ». ⁶²

Les dispositions du code pénal en matière d'attroupement, comme celles du code de la sécurité intérieure relatives à l'ordre public, consacrent le rôle déterminant du représentant de l'État dans le département. Il revient au commandant des unités mobiles d'exécuter les directives du préfet en concevant une manœuvre qu'il lui soumettra, puis de la mettre en pratique les effectifs et les matériels dont il dispose. Cette répartition claire des missions de chacun est pourtant faillible si

⁶¹ *Idem.*

⁶² Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition du général Denis Favier, p. 2.

l'autorité civile n'assume pas pleinement son rôle décisionnaire, ou si elle l'outrepasse en s'immiscant dans la réalisation concrète de la mission qu'elle confie aux forces de l'ordre.

Le respect de la répartition historique et réglementaire des rôles est un gage de qualité et de sécurité et le préfet Lambert insiste sur ce point en affirmant : « *La répartition des rôles entre le préfet et le commandant opérationnel est centrale. Les opérations se déroulent bien lorsque chacun reste à sa place. Il faut maintenir le système français sous sa forme actuelle : le préfet définit les objectifs, les effets à produire sur le terrain et s'appuie sur le responsable des forces qui, lui, choisit les moyens à employer ; le préfet ne s'immisce donc pas dans la manœuvre opérationnelle. [...]* L'ordre public est un métier et il faut donc le laisser au responsable commandant la force publique – nous insistons beaucoup sur ce point au cours de la formation des préfets et des sous-préfets ».

Mais la responsabilité de l'autorité civile ne prend pas fin avec la mise en marche du cortège des manifestants. Au contraire, dès lors que l'opération est engagée c'est bien son rôle de décider si nécessaire du recours à la force ou de modifier les directives initiales (désengagement d'une unité, nouvel objectif, etc.). Le général Cavallier estime à ce titre que « *le préfet doit prendre toute la place qui lui revient, et y rester. On attend de lui des ordres clairs, des directives formelles et précises : rien n'est plus difficile pour un commandant de dispositif que de devoir rester dans le vague. Au demeurant, il appartient au représentant de l'État, responsable de l'ordre public, de prendre ses responsabilités* ».

III – Renforcer les pouvoirs de l'autorité civile

Le renforcement du positionnement de l'autorité civile passe nécessairement par un accroissement de ses pouvoirs. Aussi, afin qu'il puisse décider en toute connaissance de cause, le préfet doit être renseigné le mieux possible en matière d'ordre public. De même, selon des modalités qui restent à définir et pour garantir le calme d'une manifestation, le préfet devrait pouvoir disposer de la capacité d'interdire à certains individus de participer à des manifestations.

31 – L'effort en matière de renseignement

Le renseignement est essentiel dans chaque phase d'une opération de maintien de l'ordre. En amont de la manifestation, pendant le déroulement et après la dispersion. En amont, il permet de concevoir un dispositif le mieux dimensionné par rapport au risque de trouble. Pendant la manifestation, il facilite l'adaptation de la manœuvre à la réalité de l'adversaire. Enfin, après la dispersion il permet de rester attentif à tout revirement de situation. Aussi, les récentes annonces

relatives au renforcement des moyens du renseignement territorial ont été saluées par l'ensemble des acteurs de l'ordre public.

Créé en mai 2014, le service central du renseignement territorial (SCRT) est chargé de « *la recherche, de la centralisation et de l'analyse des renseignements destinés à informer le gouvernement et les représentants de l'État dans les collectivités territoriales de la République dans les domaines institutionnel, économique et social ainsi que dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public, notamment les phénomènes de violence. Cette mission s'exerce sur l'ensemble du territoire des départements et collectivités, en coordination avec la gendarmerie nationale.* »⁶³

Le SCRT est chargé des missions de renseignement territorial au niveau central. C'est un service déconcentré au sein de chaque direction départementale de la sécurité publique qui s'occupe de l'information de l'autorité préfectorale. Par ailleurs, un service zonal (SZRT) est installé au siège de chacune des six zones de défense et de sécurité en métropole (hors Paris où la direction du renseignement de la préfecture de police est compétente).

En amont, le renseignement s'effectue par le contact humain et les liens que les services créent ou s'efforcent de créer avec l'ensemble des acteurs pertinents. Pendant la manifestation des agents sont présents aux abords de l'événement, surtout si celui-ci risque d'entraîner des mouvements dangereux. Dans ce cas, des agents de la division de la recherche et de l'appui viennent en observation. Ils réalisent des clichés visant d'une part à aider les services de police judiciaire, à identifier des auteurs de violences et d'autre part à créer des références au profit du SCRT et de la préfecture. Enfin, le travail d'analyse du SCRT se prolonge après la fin des événements par un compte rendu qui comprend un aspect prospectif.

Le ministre de l'Intérieur a rappelé que 500 recrutements seront réalisés au profit du SCR (augmentation de 22,7 % des effectifs) et qu'une partie des 233 millions d'euros annoncés par le Premier ministre dans le cadre du plan de renforcement des moyens de la lutte antiterroriste alloués à la police et à la gendarmerie nationales permettra de renforcer et de moderniser les moyens techniques du renseignement territorial. Cette décision est d'autant plus bénéfique dans un contexte où le recours croissant aux réseaux sociaux par les organisateurs et les manifestants favorise une mobilisation rapide ainsi que des rassemblements spontanés.

⁶³Article 21 du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

32 – Vers une interdiction administrative de manifester ?

Parmi les propositions effectuées par le rapport de la commission parlementaire, une possibilité très encadrée d'interdire à un ou plusieurs individus de participer à une manifestation sur la voie publique est envisagée. Il s'agirait de prévenir des infractions afin d'assurer de meilleures conditions de sécurité pendant la manifestation. Une telle procédure n'est d'ailleurs pas étrangère au droit français et existe dans plusieurs pays voisins.

En droit français, une peine complémentaire d'interdiction de manifester peut être prononcée par le juge pénal à l'encontre de toute personne s'étant rendue coupable, lors de manifestations sur la voie publique, de violences à l'encontre des personnes, de détérioration de biens, ou de diffusion de procédés visant à élaborer des engins de destruction⁶⁴.

En outre, les dispositions permettant aux procureurs de requérir des contrôles d'identité en marge des manifestations servent d'ores et déjà de fondement à des formes de limitation au droit de manifester. Mais ce type de contrôle, qui ne s'assume pas réellement comme une interdiction individuelle de manifester, peut contribuer à nourrir un sentiment de violation arbitraire des libertés fondamentales par les forces de police, comme en a témoigné M. Pierre Tartakowsky, président de la Ligue des droits de l'Homme : « *Le deuxième phénomène, tout aussi préoccupant parce qu'il se développe de manière perverse en dehors du cadre juridique, consiste à empêcher les manifestants de manifester, non pas sur le lieu de la manifestation, mais en amont : en les interceptant sur le chemin, sans raison et sans aucune légitimité juridique. On nous dit souvent, après coup, qu'il s'agissait de contrôler les identités...* ».⁶⁵

En revanche, en Belgique ou en Allemagne les forces de l'ordre ont la possibilité d'interdire à un individu de manifester, en raison de son comportement violent lors de précédents événements et du risque (motivé par l'expérience) que cet individu ne trouble à nouveau gravement l'ordre public.

Ce dispositif pourrait être introduit en France sous la forme d'un arrêté de police administrative pris par le préfet. Strictement encadré et contrôlé par le juge, il serait conforme à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme.

⁶⁴Article L. 211-13 du code de la sécurité intérieure.

⁶⁵Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition de M. Pierre Tartakowsky, président de la Ligue des droits de l'Homme, p. 3.

CONCLUSION

Le maintien de l'ordre est-il toujours un savoir-faire français ?

Au fil des années, le modèle français de maintien de l'ordre a su créer un équilibre entre liberté de manifester et ordre républicain. Déjà inscrit dans la *Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen*, cet équilibre est toujours pertinent aujourd'hui. Ses caractéristiques fondamentales, juridiques et matérielles, sont la liberté de manifester, de valeur constitutionnelle et cautionnée par le régime libéral de la simple déclaration préalable ; la nécessité de préserver l'ordre public en ce qu'il garantit l'expression des libertés individuelles et l'existence de forces spécialisées pour une mission considérée comme sensible : le maintien ou le rétablissement de l'ordre public.

C'est donc davantage la modernité de cet équilibre qu'il convient d'interroger. Certes la doctrine française et les moyens qui y concourent ont des points forts et des mérites, mais les conditions générales des manifestations ont beaucoup évolué depuis que le cadre général en a été posé au lendemain de Mai 68 (conditions d'organisation, médiatisation croissante, lieux des manifestations, etc.).

Se voulant volontiers provocateur, le chercheur Fabien Jobard indiquait à la commission d'enquête parlementaire qui a fait suite à Sivens que *« des policiers et des gendarmes vous ont sans doute parlé de l'excellence française en matière de maintien de l'ordre et de l'exportation du modèle français. Je suis au regret de vous dire que cette réalité relève du passé. La livraison à la Tunisie dictatoriale d'équipements destinés à réprimer les manifestations avait fait figure d'anecdote lugubre mais ce genre de prestation risque d'être l'essentiel de ce que la France sera capable d'exporter à l'avenir. Les élites policières françaises devraient participer à ces arènes collectives d'élaboration de nouvelles doctrines, non que celles-ci soient nécessairement meilleures, mais parce qu'elles supposent d'échanger avec des pairs, de s'ouvrir à de nouvelles expériences au lieu de se replier sur soi-même et d'en rester à des connaissances vieilles d'un siècle et demi »*⁶⁶.

Ainsi la France pourrait-elle utilement s'inspirer de ce qui est produit dans des instances de réflexion collective auxquels participent déjà nombre de pays européens, notamment sur les thématiques des dynamiques d'escalade ou de violence dans les manifestations. Le Danemark, la Suède, l'Espagne, l'Allemagne, l'Autriche, la Slovaquie, le Royaume-Uni, le Portugal, la Hongrie et

⁶⁶Commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, audition de monsieur Fabien Jobard, directeur de recherches au CNRS, p.5.

d'autres prennent part à la rédaction d'un guide de bonnes pratiques dans le cadre du projet GODIAC – *Good Practice for Dialogue and Communication as Strategic Principles for Policing Political Manifestations in Europe* – qui repose sur un corpus de connaissances élaboré en commun par des policiers et des chercheurs en sciences sociales sur le sujet du comportement des foules.

Au terme de cette étude, il est possible de constater que le désordre toléré par l'État et encadré par les forces de l'ordre est, à l'heure actuelle, la seule manière de concilier les intérêts des pouvoirs publics avec les besoins de revendication des groupes mobilisés sur la voie publique. Le maintien de l'ordre a fortement évolué en quelques années, tant par la qualité de ses techniques que par celle des moyens employés. La validité des modes d'action a été prouvée lors d'engagements violents au maintien de l'ordre sur le territoire national et de la même façon dans des situations très complexes en pays étrangers à l'occasion des déploiements en opérations extérieures d'unités de la gendarmerie mobile.

Toutefois, en matière de maintien de l'ordre, rien n'est jamais acquis : comme cela a été démontré, les manifestants savent adapter leurs modes d'action à ceux des forces de l'ordre et gagnent aussi en expérience. Le maintien de l'ordre reste une mission complexe et sensible dont les moyens et les techniques continueront à évoluer dans les années à venir.

En France, dans le contexte actuel de l'adaptation de la réponse sécuritaire à la menace terroriste, les débats sur l'engagement des armées sur le territoire national et sur leur participation aux opérations de maintien de l'ordre sont un autre exemple de ce que le maintien de l'ordre est bien « *le lien immédiat entre le politique et le policier* ». ⁶⁷

⁶⁷Interview de Fabien Jobard, *Owmi*, 28 octobre 2010.

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

1 – Sources imprimées comprenant :

a) Rapports et auditions :

- ◆ Rapport au Parlement sur les conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population, DICOd, mars 2016.
- ◆ Rapport de la commission d'enquête parlementaire chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens, 21 mai 2015.
- ◆ Audition de MM. Patrice BERGOUGNOUX et Dominique BUR, préfets honoraires, 15 janvier 2015.
- ◆ Audition du général de division (2s) Bertrand CAVALLIER, 15 janvier 2015.
- ◆ Audition de M. Cédric MOREAU DE BELLAING, maître de conférences à l'École normale supérieure, 22 janvier 2015.
- ◆ Audition de M. Thomas ANDRIEU, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur, 22 janvier 2015.
- ◆ Audition de M. Christophe DELOIRE, directeur général de Reporters sans frontières France, 29 janvier 2015.
- ◆ Audition de M. Ben LEFETÉY, porte parole du Collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet, 29 janvier 2015.
- ◆ Audition de M. Bernard CAZENEUVE, ministre de l'Intérieur, 03 février 2015.
- ◆ Audition de M. Bernard BOUCAULT, préfet de police de Paris, 05 février 2015.
- ◆ Audition du général d'armée Denis FAVIER, directeur général de la gendarmerie nationale, 12 février 2015.
- ◆ Audition de M. Jean-Marc FALCONE, directeur général de la police nationale, et de M. Philippe KLAYMAN, préfet, directeur central des compagnies républicaines de sécurité, 12 février 2015.
- ◆ Audition de M. Pierre TARTAKOWSKY, président de la Ligue des droits de l'Homme, 19 février 2015.
- ◆ Audition de Mme Françoise MATHE, présidente de la commission « Libertés publiques et droits de l'homme » du Conseil national des barreaux, 19 février 2015.
- ◆ Audition de MM. Bernard COTTAZ-CORDIER, porte-parole de l'Association départementale des élus communistes et républicains (ADECRA)-Les Alternatifs du Tarn-Europe Écologie-Les Verts-NPA-PCF-Parti de Gauche, et Patrick ROSSIGNOL, maire de Saint-Amancet (Tarn), 25 février 2015.
- ◆ Audition de cinq commandants (BELGACIMI, GOMEZ, GUILLOU, LE MABEC, LE MOUEL) de compagnies républicaines de sécurité étant intervenus à Notre-Dame-des-Landes, 05 mars 2015.
- ◆ Audition de cinq commandants (DURIER, GERBER, HERCHY, HERRMANN, LENOBLE) de groupements de gendarmerie mobile étant intervenus à Notre-Dame-des-Landes, 05 mars 2015.
- ◆ Audition de Mme Nathalie TORSELLI et de MM. Quentin TORSELLI, Christian TIDJANI, Joachim GATTI, Pierre DOUILLARD et Florent CASTINEIRA, représentants de l'Assemblée des blessés, des familles et des collectifs contre les violences policières, et du docteur Stéphanie LEVEQUE, 19 mars 2015.

- ◆ Audition de M. Fabien JOBARD, directeur de recherches au CNRS, actuellement en poste au Centre de recherches Marc Bloch à Berlin, 19 mars 2015.
- ◆ Rapport relatif à l'emploi des munitions en opération de maintien de l'ordre, IGGN – IGPN, 13 novembre 2014.

b) Textes législatifs et réglementaires :

- ◆ Code pénal, Dalloz, 2016.
- ◆ Code de la défense, Les éditions des Journaux officiels, 2016.
- ◆ Code de la sécurité intérieure, Les éditions des Journaux officiels, 2016
- ◆ Circulaire d'application des dispositions du décret n° 2011-794 du 30 juin 2011 relatif à l'emploi de la force pour le maintien de l'ordre public et du décret n° 2011-795 du 30 juin 2011 relatif aux armes à feu susceptibles d'être utilisées au maintien de l'ordre public, 09 août 2012.
- ◆ Circulaire n° 200000/GEND/DOE/S2DOP/BOP du 22 juillet 2011, relative à l'organisation et à l'emploi des unités de la gendarmerie mobile.
- ◆ Lettre du ministre de l'Intérieur relative à la doctrine d'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationales, 04 décembre 2009.
- ◆ Instruction commune d'emploi des forces mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale, 04 décembre 2009.
- ◆ Circulaire n° 91000/DEF/GEND/SOE/SDDOP/BOP du 23 juillet 2009 relative au déplacement et à l'emploi des unités de la gendarmerie mobile déployées outre-mer.
- ◆ Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.
- ◆ Circulaire n° 6250/DEF/GEND/OESDDOP/OPU du 07 juillet 2005, relative à la mise en oeuvre de la nouvelle composante blindée de la gendarmerie.
- ◆ Circulaire n° 620/DEF/GEND/OE/OPS/EMP/MOPS/DEF du 24 janvier 2003, relative au peloton d'intervention.
- ◆ Instruction interministérielle n° 500/SGDN/MPS/OTP du 09 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre.

2 – Ouvrages généraux sur le maintien de l'ordre

- ◆ BRUNETEAUX Patrick, Maintenir l'ordre – Les transformations de la violence d'Etat en régime démocratique, Presses de Sciences Po, 1996, 345 p.
- ◆ CUSSON Maurice, DUPONT Benoît et LEMIEUX Frédéric, *Traité de sécurité intérieure*, Editions Hurtubise, Cahiers du Québec – Collection droit et criminologie, 2007, 705 p.
- ◆ DELLA PORTA Donatella et FILLIEULE Olivier, *Police et manifestants – Maintien de l'ordre et gestion des conflits*, Presses de Sciences Po, 2006, 362 p.
- ◆ DUFRESNE David, *Maintien de l'ordre – Enquête*, Hachette Littératures, Les Docs, 2007, 334 p.

3 – Histoire du maintien de l'ordre

- ◆ ALEGRE DE LA SOUJEOLE François (colonel) et CHOQUET Christian (colonel), "Le maintien de l'ordre, une histoire de professionnels", *RGN*, n°232, 3ème trimestre 2009, pp. 29-42.
- ◆ BOULANT Antoine (chef d'escadron), "Le maintien de l'ordre : les débuts de la gendarmerie mobile", *ADA*, n°260, mai 2001, pp. 81-83.
- ◆ BROUILLET Pascal, "Maîtriser les foules. L'évolution du maintien de l'ordre en France",

- ADA, n°266, décembre 2001-janvier 2002, pp. 65-68.
- ◆ CARROT Georges, *Le maintien de l'ordre en France au XX^{ème} siècle*, Editions Veyrier, Kronos, 1990, 432 p.
 - ◆ EBEL Edouard (lieutenant-colonel), "Les mutations du maintien de l'ordre, vers une gestion républicaine des conflits sociaux et politiques (1871-1921)", *Le Trèfle*, n°140, septembre 2015, pp. 26-30.
 - ◆ FOREST Thierry (lieutenant-colonel), "La gendarmerie mobile à l'épreuve de mai-juin 1968", *RHA*, n°238, 1er trimestre 2005, pp. 37-47.
 - ◆ FRANQUE Michel (colonel), "La gendarmerie mobile", *RHA*, n°185, 1991, pp. 34-49.
 - ◆ GALERA Yann (aspirant), « La garde républicaine mobile à l'épreuve de l'émeute du 6 février 1934 », *RGN*, hors série histoire n° 3, 3^e trimestre 2002, *La gendarmerie, de l'entre-deux-guerres aux années soixante*, sous la dir. d'Édouard Ebel, pp. 19-27.
 - ◆ L'HÉRÉEC Ronan, *Les mutations du maintien de l'ordre : la gendarmerie face à la contestation antinucléaire des années 1970-1980*, master 2, sous la dir. de Jean-Noël Luc, Université de Paris IV-Sorbonne, 2011, 241 p.

4 – Penser le maintien de l'ordre

- ◆ BERLIERE Jean-Marc, "Du maintien de l'ordre républicain au maintien républicain de l'ordre ? Réflexions sur la violence", *Genèses*, n°12, mai 1993, pp. 6-29.
- ◆ CAVALLIER Bertrand (général de division 2s), "L'ordre public ou l'étrange défaite de la pensée", *Le Trèfle*, n°140, septembre 2015, pp. 56-65.
- ◆ CAVALLIER Bertrand (général de brigade), "Maintenir l'ordre, sécurité globale et culture militaire", *RGN*, n°232, 3^e trimestre 2009, pp. 55-62.
- ◆ DIEU François, "La manifestation de rue, une forme de participation politique reconnue", *RGN*, n°232, 3^e trimestre 2009, pp. 21-28.
- ◆ DIEU François, "Maintien de l'ordre et défense", *RDN*, n°12, décembre 1994.
- ◆ DUPONT Benoît et LEMIEUX Frédéric, *La militarisation des appareils policiers*, Presses de l'université de Laval, 2005, 268 p.
- ◆ NOAILLES Yvan (colonel), "Evolution de la contestation de l'ordre public", *RGN*, n°232, 3^e trimestre 2009, pp. 93-100.
- ◆ PLOURIN Christophe (lieutenant-colonel), "Conditions actuelles du MO par la gendarmerie et évolutions envisageables", *Le Trèfle*, n°140, septembre 2015, pp. 10-19.