

Paris, le 7 décembre 2020

## **Observations devant la commission d'enquête parlementaire sur l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines du maintien de l'ordre**

Un peu plus de cinq ans après la publication du rapport de la commission d'enquête « *chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain* », présidée par Noël Mamère et dont Pascal Popelin était le rapporteur, la présente commission d'enquête, créée le 21 juillet dernier à la demande du groupe Socialistes et apparentés, est aujourd'hui chargée de travailler sur « l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines du maintien de l'ordre », preuve en est que la problématique du maintien de l'ordre n'est jamais réglée tant son histoire récente - et passée - est traversée par des cycles répressifs et des violences dramatiques.

Lors de la publication du précédent rapport du 21 mai 2015, Noël Mamère avait pointé les dérives possibles en cette matière, en soulignant : « *L'objet de nos travaux, entre notre demande d'ouverture d'une commission d'enquête et la fin des auditions, s'est subtilement déplacé. Du constat qu'il était possible d'être blessé ou tué lors d'une manifestation en France aujourd'hui et, partant, de la volonté d'enquêter sur les conditions du maintien de l'ordre dans un contexte de respect des libertés et du droit de manifester, nous aboutissons à un rapport qui s'interroge sur la façon d'intégrer la possibilité de manifester dans le cadre de l'ordre public. Il n'est donc plus question de garantir un droit et de comprendre comment il peut être bafoué mais, au contraire, de tenter de le circonscrire pour qu'il s'ajuste au maintien de l'ordre, dont les modalités ont, par ailleurs, déjà été modifiées. Et cette inversion du prisme change pour beaucoup le sens et la raison d'être de ce travail* ».

C'est avec la même sagacité que le Syndicat de la magistrature entend faire comprendre qu'il est essentiel en effet de penser le maintien de l'ordre au prisme du droit de manifester et non l'inverse.

La garantie des libertés fondamentales place l'individu et le respect de sa personne au cœur d'un projet politique que l'article 2 de la Déclaration de droits de l'homme et du citoyen de 1789 résume de manière éclatante : « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». La garantie individuelle des droits est la finalité même du contrat social, si bien que l'intérêt général ne peut être conçu comme excédant ou prévalant sur une telle finalité.

Or, l'agencement aujourd'hui à l'œuvre est inversé : la prévention des atteintes à l'ordre public est devenue nécessaire à la sauvegarde de nos libertés, ainsi que l'affirme le Conseil constitutionnel de

manière répétée. Comme le dit François Sureau, « *tout se passe comme si la tranquillité était devenue le nouvel horizon de nos sociétés modernes, les pouvoirs publics étant investis de cette nécessité publique d'ôter tout trouble, sinon la peine de vivre, des préoccupations de chacun* »<sup>1</sup>.

L'intérêt général se conçoit non plus comme la somme des libertés individuelles, mais leur est au contraire supérieur. La liberté individuelle n'est plus la règle lorsque la liberté collective est en jeu, comme le martèlent les responsables politiques<sup>2</sup> qui, par apathie démocratique, ont intériorisé cet inversement de paradigme. C'est ainsi qu'au nom du maintien de l'ordre public, la liberté de manifester est attaquée.

Le maintien de l'ordre est ainsi un objet politique, une affaire de choix politiques, en lien avec l'histoire des protestations sociales. Or, cette histoire est marquée par la défiance étatique à l'égard de la liberté de manifester, ce depuis la Révolution française, en sorte que la rue constitue un enjeu de préservation de l'ordre existant.

En cela, la manifestation devient le lieu où s'exerce une violence d'État dont les règles sont dictées selon une conception donnée du maintien de l'ordre. Or, ces dernières années, le vent qui souffle sur les pavés de la contestation sent fortement la lacrymo et assèche difficilement les traces de sang de ceux qui s'y sont aventurés. Nous sommes loin d'être les seuls à constater et à dénoncer une « brutalisation » (I) et une pluri-judiciarisation (II) du maintien de l'ordre qui égratignent de manière sévère le droit de manifester.

## **I- La « brutalisation » du maintien de l'ordre**

Jusqu'à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, c'était l'armée qui était chargée du maintien de l'ordre, avant que l'État prenne conscience de la nécessité de le confier à des corps spécialisés, avec les pelotons de gendarmerie mobiles créés en 1921, structurés en gardes républicaines mobiles en 1926. Puis, après la Seconde Guerre mondiale, la police a institué à son tour une force dédiée au maintien de l'ordre avec les compagnies républicaines de sécurité (CRS) à partir de la police de Vichy. Dans l'esprit, depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle, il n'est plus question de considérer les manifestants comme des ennemis, le but étant alors de gérer la conflictualité avec les manifestants et, dans les principes, de pacifier les contestations sociales et de civiliser le maintien de l'ordre. Ce faisant, s'est développée une « doctrine française du maintien de l'ordre » - souvent associée à la doctrine Grimaud du nom du préfet de Paris vers la fin des événements de Mai 68 - fondée sur trois principes : la mise à distance des manifestants, l'intervention collective et sur ordre, et l'emploi graduel et réversible de la force. Cela ne signifie pas que la violence d'État disparaît ou s'estompe à cette époque, l'histoire des mouvements sociaux depuis les années 1970 témoignant de dérives, mais la professionnalisation et la spécialisation demeurent des piliers de ce maintien de l'ordre à la française, d'ailleurs enseignés au centre de formation de Saint-Astier créé à cette période, en 1969.

---

<sup>1</sup> François Sureau, « « Les quatre piliers de la sagesse » : les droits fondamentaux à l'épreuve des circonstances exceptionnelles », *La Revue des Droits de l'Homme*, 2018 n°13.

<sup>2</sup> Par exemple, les déclarations du ministre de l'Intérieur du 23 novembre 2018, à la veille de la deuxième manifestation du mouvement des gilets Jaunes : « *la liberté d'expression sera garantie [aux manifestants], mais elle ne peut pas s'exercer au détriment de la sécurité* » - Vidéo publiée sur le compte Twitter de Christophe Castaner.

Sauf que cette doctrine n'est plus. « Montrer sa force pour ne pas s'en servir », ligne de force de cette conception traditionnelle, n'est plus à l'œuvre. Réponse proportionnée aux troubles, modération fondée sur l'auto-contrainte, choix du refoulement plutôt que de l'affrontement ne sont plus les principes directeurs de la police des foules déployée depuis près de vingt ans. La mécanique répressive du maintien de l'ordre est déjà bien installée et tend d'ailleurs à être plus visible ces derniers temps du fait de la diffusion d'images des violences qu'elle produit. C'est pourquoi, les questionnements qui nous animent aujourd'hui résident dans l'analyse de cette brutalité produite et de ses modalités qui font système. Les sources de ce maintien de l'ordre brutalisant peuvent être identifiées à deux niveaux notamment : le sur-armement des forces du maintien de l'ordre d'une part (I-2) et la consolidation d'une doctrine du contact voire de l'affrontement d'autre part (I-3), étant ajouté que ces dispositifs sont fondés sur un constat erroné, nourri d'un discours politique, selon lequel l'intensité de l'engagement des forces de maintien de l'ordre serait justifiée par l'intensité croissante de la violence des protestataires (I-1).

### **I-1- Des manifestants pas plus violents**

*Une contre-vérité installée* : « Avant, la manifestation était un théâtre, une scène où les acteurs se connaissaient, les uns acceptant les projectiles sur les casques, les autres d'être chargés. Cette époque a changé, résume un haut cadre de la police nationale. Aujourd'hui, c'est de la guérilla urbaine [...] Sa conception [de la Préfecture de police], c'est de faire le moins de casse humaine possible et donc de tolérer la casse matérielle. Mais là, on a des centaines d'individus équipés et qui veulent clairement nous tuer »<sup>3</sup>.

Un nombre important de manifestants d'aujourd'hui auraient donc pour intention de tuer les forces de l'ordre ou à tout le moins de nuire au-delà de leurs revendications, autrement dit de « casser du flic ». Une telle assertion, très alarmante quoiqu'on en pense, ne peut pas être prise à la légère. Les images de cet agent d'une compagnie républicaine de sécurité, en flamme, atteint par un cocktail Molotov, lors de la manifestation du 1<sup>er</sup> mai 2017 ou du véhicule de police incendié près du canal Saint-Martin le 18 mai 2016 sont encore présentes dans tous les esprits. Mais est-il vrai de dire que les forces de l'ordre sont davantage visées dans leur chair dans le cadre des manifestations ? Devant l'Association des chrétiens pour l'abolition de la torture - ACAT<sup>4</sup>, le chercheur Sebastian Roché attirait l'attention sur le choix des mots utilisés, notamment à l'occasion des manifestations des gilets jaunes : « Ce qui est sûr, c'est qu'il faut faire attention au vocabulaire qu'on utilise. Il faut rappeler qu'aucun manifestant n'a tué de policier pendant ces manifestations des Gilets jaunes. On ne peut parler d'ultra-violence. Si on appelle ultra-violence des gens qui ne tuent personne, comment appeler des gens qui tuent ? ». En réalité, l'action directe des manifestants les plus radicaux demeure plus spectaculaire et symbolique que meurtrière.

Au-delà des mots ou des discours, les historiens et les sociologues s'accordent à dire que le niveau de violences des manifestants n'est pas plus important aujourd'hui et ces dernières années que par

---

<sup>3</sup> Propos rapportés par Julia Pascual, « Face aux violences lors des manifestations, le maintien de l'ordre entame sa mue », *Libération*, 20 septembre 2017.

<sup>4</sup> ACAT France, *Maintien l'ordre : à quel prix ? Enquête sur les évolutions des pratiques du maintien de l'ordre En France et leurs incidences sur les libertés*, mars 2020.

le passé et qu'asséner le contraire est même une « contre-vérité »<sup>5</sup>. S'il est toujours difficile de mener de tels diagnostics sans tomber dans l'anachronisme, de nombreux exemples contredisent néanmoins le constat d'une plus forte radicalité des manifestants. En effet, le niveau de violence a été bien plus important lors des grandes manifestations des ouvriers et des mineurs de 1947-1948, de celles des viticulteurs de 1950, de celles des années de plomb dans les années 1970 (commandos sur le Tour de France en 1975, occupation des tours de Notre-Dame de Paris en 1975, blocages de l'autoroute Paris-Bruxelles en 1976 et de la centrale nucléaire de Creys-Malville en 1977, mouvements des sidérurgistes lorrains en 1979, etc.) ou des violences urbaines dans les années 1980 et 1990. Cette rétrospective fait ainsi dire à Fabien Jobard qu'il est « convaincu que le niveau de violence est globalement plus faible que dans les années 1950-1960, qu'il s'agisse de grandes manifestations, d'émeutes ou de résistance à la force publique. Peut-être y a-t-il eu une phase d'apaisement dans les années 1980 – et encore est-ce au cours de cette période qu'apparaît le phénomène des violences urbaines »<sup>6</sup>.

Les chercheurs ont par ailleurs constaté en étudiant les archives, que les manifestants sont de moins en moins équipés dangereusement pour parer ou attaquer les forces de l'ordre. Dans les années 1950 ou 1970, des coups de feu pouvaient en effet venir des cortèges des protestataires alors qu'aujourd'hui les manifestants sont davantage pourvus d'équipements de protection ou d'armes par destination le plus souvent utilisées pour commettre de « simples » dégradations ou destructions volontaires. A cet égard, il importe de souligner que les auteurs qui s'adonnent à ce type de passage à l'acte - rapidement désignés sous le qualificatif de « black blocs » et/ou venant de la « tête de cortège »<sup>7</sup> - visent très majoritairement des cibles symboliques du capitalisme comme des banques, des fast-food, des compagnies d'assurance, des voitures de luxe, etc., créant des images impressionnantes - et c'est bien l'objectif - et éprouvantes mais pas ou peu de dommage corporel. La manifestation devient la séquence idoine de la démonstration spectaculaire où la violence est en réalité domestiquée. « Certains affrontements peuvent être violents ; ils produisent des destructions matérielles, des corps blessés, il ne s'agit pas de les minimiser ; mais la plupart du temps, on reste dans l'ordre du simulacre. Les pratiques de lynchage des forces de police sont rares alors que les possibilités que ça puisse arriver sont nombreuses. Généralement, on va attendre que le policier puisse partir pour lui courir derrière. On joue avec le pouvoir. L'émeute, c'est ce moment où le pouvoir, d'ordinaire diffus, illisible, invisible, devient incarné, en l'occurrence par les forces de police »<sup>8</sup>.

Aussi, à contre-courant des thèses *mainstream* et des boucles en flux continu d'images sélectionnées, il n'est finalement pas démontré que les manifestants sont plus violents et/ou plus armés. D'ailleurs, le ministère de l'Intérieur ne communique pas, hormis à l'occasion de quelques événements ponctuels, de chiffres exploitables sur le nombre de policiers et gendarmes blessés afin de pouvoir quantifier les atteintes à l'intégrité physique des agents dans le cadre d'opérations du maintien de l'ordre. Du reste, quand bien même une violence inégalée serait à l'œuvre, justifierait-

---

<sup>5</sup> Comme le développe notamment Olivier Cahn, professeur de droit pénal à l'Université de Tours et chercheur associé au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales - CESDIP.

<sup>6</sup> Audition devant la précédente commission d'enquête sur le maintien de l'ordre précitée, présidée par Noël Mamère, de mai 2015.

<sup>7</sup> Pour aller plus loin, Olivier Cahn, « La répression des « black blocs », prétexte à la domestication de la rue protestataire », *Archives de politique criminelle*, 2010 n°32.

<sup>8</sup> Interview de Romain Huët, « L'émeute, une épreuve esthétique ? Un chercheur infiltre le black bloc », *Le point*, 14 octobre 2019.

elle que les services de maintien de l'ordre calent le degré de force qu'ils engagent sur le niveau de violence des manifestants ? Une telle inclinaison reviendrait tout simplement à revenir à la doctrine du maintien de l'ordre du XIX<sup>ème</sup> siècle, celle-là même qui a été renversée et remplacée dans les années 1920 par une doctrine d'emploi réfléchi pour limiter le nombre d'affrontements et l'usage d'armes de part et d'autre. D'aucuns ont donc bien compris avant nous que la réponse oppositionnelle ne réduit pas la violence, au contraire.

Le Syndicat de la magistrature estime que ces mises au clair sont nécessaires au-delà de l'intérêt sociologique et historique, car par exemple, dans le cadre du maintien de l'ordre, se généralisent la rédaction de procès-verbaux dits de « contexte » ou « d'ambiance » en tête de procédure ayant pour objectif de décrire le climat, l'environnement et la configuration de l'événement, avec cette volonté d'éclairer le tribunal, mais avec cette tendance à surligner le caractère soit-disant insurrectionnel du moment, le rédacteur se laissant parfois aller à des considérations romancées, sinon subjectives, sur les intentions factieuses des protestataires ciblés.

S'il est difficile de déconstruire des contre-vérités, il l'est encore plus de contrer un tabou, en particulier celui, dans le cadre du maintien de l'ordre, de l'acceptabilité d'un certain désordre inhérent à l'objet même de la manifestation.

***Une moindre tolérance au désordre :*** nos sociétés contemporaines connaissent une baisse de la tolérance sociale à l'égard de l'usage de la force et de la violence en générale, du moins lorsqu'elles sont visibles, et c'est bien heureux. Cette baisse du seuil de tolérance à la violence vaut également lorsqu'elle est commise lors des manifestations. Comme le relève Fabien Jobard, il existe « *une plus grande sensibilité à l'illégitimité du recours à la violence au cours des protestations collectives* » et « *reste que le niveau de tolérance au désordre global a baissé parmi le public ou chez les policiers, mais aussi chez les manifestants, les organisations condamnant systématiquement les groupes fauteurs de violences – ce point fait l'objet de débats parmi les zadistes sur le fait de savoir ce qui, de leur point de vue, relève ou non de la violence légitime* ».

Les images de violences sont insupportables, mais elles le sont davantage lorsqu'elles sont comprises comme étant gratuites, et par suite lorsqu'elles deviennent illégitimes. Ceci dit, le sens et les contours de cette légitimité ne sont-ils pas dénaturés à force de vouloir neutraliser tous les degrés de rébellion ? Tout processus de pacification a pour conséquence de stigmatiser la violence, de la délégitimer. Tout processus de disciplinarisation a pour but de pénaliser, voire de criminaliser, toutes les formes de violences et de judiciaireiser les conflits de la vie sociale. Mais, il est permis de constater qu'un point de bascule - pas si nouveau - fait ancrage, celui de la sacralisation de la tolérance zéro qui a conduit à une diabolisation du moindre désordre et annihile toute tentative de gradation dans l'acceptation de certaines formes de violences. Il est tabou de vouloir faire admettre que certaines démonstrations de force, qui font sens pour ceux qui les délivrent et qui font mal à ceux qui les subissent, doivent être intégrés dans nos logiciens de tolérance et si possible dans nos grilles répressives. Or, précisément, la manifestation, qui est par excellence un moment de tensions, de perturbations, d'agitations, est au cœur de cette dialectique dont la résolution imposerait justement de reconnaître que dans un État démocratique la spécificité du maintien de l'ordre implique d'accepter un certain niveau de tolérance des illégalismes. « *Ce constat invite à critiquer l'une des idées se situant au cœur des évolutions contemporaines du maintien de l'ordre, selon laquelle un bon maintien de l'ordre est un maintien de l'ordre dans lequel le désordre ne survient jamais. [...] Surtout, l'objectif visant à prévenir toute violence, à garantir une expression pacifique des opinions – mais seulement pacifiques – en opérant un tri entre bons et mauvais manifestants, est*

*en partie illusoire et, in fine, dans un certain nombre de cas, producteur de violences et de désordres encore plus grands. La raison fondamentale en est que le caractère pacifique ou violent d'une manifestation est d'abord le produit de processus contingents »<sup>9</sup>.*

Plusieurs chercheurs comme Cédric Moreau de Bellaing estiment d'ailleurs que « *l'accroissement de l'intolérance à la violence peut, contre toute attente, générer de la violence* », en pointant que les études sociologiques ont révélé que nombre de policiers et gendarmes avaient « *peur d'être visés directement par des « adversaires », voire par des « ennemis »* » et que « *cette inquiétude se retrouve au niveau organisationnel du maintien de l'ordre : les mouvements sociaux qui se soustraient, de manière volontaire ou involontaire, aux rituels canonisés du déroulement de la manifestation sont perçus comme potentiellement menaçants, accroissant alors la probabilité qu'il y soit répondu avec violence* »<sup>10</sup>.

Il est hors de question de nier la violence de certains protestataires, ni de mettre en doute l'étiologie des cortèges et la désorganisation de certaines manifestations dont les participants peuvent s'avérer imprévisibles, y compris lors d'affrontements avec les forces de l'ordre, ni d'ignorer certaines transformations des mouvements revendicatifs dans le temps et dans l'espace<sup>11</sup>, avec par exemple le développement de la pratique des occupations comme le mouvement Nuit debout centré sur la place de la République à Paris en 2016, ou la multiplication des « zones à défendre » comme les ZAD de Notre-Dame-des-Landes, de Bure ou de Sivens. Depuis plusieurs années déjà, l'hétérogénéité des manifestants est croissante, de même que la place grandissante du « cortège de tête » sur le « carré de tête » et de ses services d'ordre, ce qui rend plus complexe la canalisation en amont des cohortes.

Seulement, le défi contemporain réside précisément dans la capacité des autorités à créer un cadre déterminé et solidement propice à la désescalade, dont l'acceptation de sa primauté ne représenterait pas l'aveu d'une impuissance mais la preuve d'un discernement de l'Etat.

Il s'agit enfin de ne pas ignorer que la communication est au centre de la manifestation et que cette intolérance à la violence est perméable aux stratégies du paraître. C'est pourquoi, il incombe aux autorités de ne pas mettre en scène la violence car il ne faut pas occulter le fait qu'à travers la manière dont l'Etat gère les foules c'est également son image, et donc son autorité voire sa légitimité, qui est en jeu. Le maintien de l'ordre n'est pas qu'une question de technique policière, mais aussi - et surtout - une affaire politique, une performance politique, et même une « dramaturgie »<sup>12</sup> des rapports de force. Cela va sans dire que le « spectacle » agit des deux côtés mais il est constant de voir à l'œuvre des stratégies martiales pour remporter la guerre des images, pour délégitimer un mouvement social ou bien pour ne pas perdre la face. Pour certains chercheurs, « *les comptes rendus de l'action de la police produits dans les médias et au sein du champ politique [...] ont peut-être plus d'importance pour le développement des désordres que les comportements*

---

<sup>9</sup> Olivier Fillieule, Pascal Viot, Gilles Descloux, « Vers un modèle européen de gestion policière des foules protestataires », *Revue française de science politique*, 2016/2.

<sup>10</sup> Cédric Moreau de Bellaing, « Intolérance à la violence et augmentation de la violence sont liées », *Le Monde*, 19 septembre 2019.

<sup>11</sup> En ce sens, Olivier Fillieule et Danielle Tartakowsky, *La manifestation*, 2013.

<sup>12</sup> Peter K. Manning, *Policing Contingencies*, Chicago, University Chicago Press, 2003.

« *effectifs* » de la police sur le terrain »<sup>13</sup>. C'est dire que des intérêts politiques autres ont tendance à desservir une approche sereine et professionnelle du maintien de l'ordre.

Certains pourraient s'étonner de ce que le Syndicat de la magistrature évoque ces considérations et « ose » - comme cela a pu nous être reproché lors de notre audition devant la présente commission - soutenir qu'un certain degré de désordre doit être intégré dans la gestion du maintien de l'ordre et que force ne fait pas nécessairement loi. Nous considérons en effet que les règles d'engagement de la force doivent être appréciées à l'aune de plusieurs principes et notamment des principes de nécessité et de proportionnalité lesquels imposent de peser le préjudice susceptible d'être causé par l'emploi de la force qui ne doit pas être excessif par rapport à l'avantage tiré de l'objectif à atteindre. Il s'agit de mettre en balance les risques et les bénéfices du recours à la force. Or, tout l'enjeu de la désescalade que nous préconisons, à l'instar d'autres pays européens, est de ne pas répondre à toutes les violences afin d'éviter justement plus de violences. Nous constatons par ailleurs que l'injonction de tolérance zéro a des conséquences majeures sur les orientations de politiques pénales, et par suite sur l'activité juridictionnelle, et concourt à une sur-judiciarisation du maintien de l'ordre sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Au-delà de ces questionnements autour des paramètres d'admissibilité du désordre, qui appelleraient presque un changement culturel chez ceux les manient, il est des modalités très concrètes sur lesquelles agir pour permettre de réduire drastiquement le niveau de violence produite lors des manifestations, au premier chef desquelles l'armement des forces de l'ordre.

## **I-2- Le sur-armement des forces du maintien de l'ordre**

L'une des sources principales de la brutalisation du maintien de l'ordre réside dans les choix politiques en faveur d'une militarisation croissante des forces de l'ordre. Les moyens mis à leur disposition, qu'il s'agisse des équipements de protection, de l'armement ou des véhicules, ont en effet largement évolué au fil de leur spécialisation, et se sont largement diversifiés et intensifiés depuis les années 1990. Or, ces modalités conditionnant l'usage de la force se sont avérées *de facto* créatrices de violences et de mutilations.

***Maintenir l'ordre en mettant en joue*** : les choix politiques sont clairs depuis longtemps, celui d'un usage armé de la force publique. En effet, des décisions politiques se sont succédées dans le sens d'une dotation en armes de plus en plus intensive de la police et de la gendarmerie, illustrant une conception militarisée de l'usage de la force, qui n'est d'ailleurs pas sans affecter l'éthique des agents. Comme le relève Sebastian Roché, « *les polices françaises disposent d'un arsenal rare en Europe : avec la Pologne, elle est la seule dans l'UE à disposer de grenades explosives et d'armes qui tirent des balles en caoutchouc* ». Or, qui dit mise à disposition d'un arsenal, dit usage de cet arsenal. Il n'est ainsi pas étonnant de constater (de manière générale, pas seulement dans le cadre du maintien de l'ordre) que « *l'usage de la force est plus rare en Allemagne qu'en France, alors même que la structure de la criminalité, notamment des homicides, y est comparable. En moyenne sur la période 2008-2018, le nombre de tués est de 9,8 par an en Allemagne, contre 16,3 par an en France, soit une différence notable (+60 %). Sachant que la population allemande est plus*

---

<sup>13</sup> Dominique Wisler et Marco Tackenberg, *Des pavés, des matraques et des caméras*, 2002 in Olivier Fillieule et Danielle Tartakowsky, *La manifestation*, 2013.

*nombreuse qu'en France, le contraste des taux par million d'habitants est encore plus élevé »<sup>14</sup>. L'encadrement français de l'usage de la force armée n'est donc pas corrélé avec une hausse du niveau de la criminalité et pourtant il est de plus en plus permissif. La réforme législative de 2017 élargissant les règles de la légitime défense au profit - et à la demande - des policiers en est une des illustrations, l'augmentation des tirs avec l'arme individuelle ayant été constatée - comme nous le craignons<sup>15</sup> - depuis cette année-là.*

La métaphore choisie de la mise en joue fait ainsi référence à cette détermination des pouvoirs publics à rendre possible l'usage de la force par sa modalité la plus radicale, à savoir par la voie armée. L'arme n'est pas qu'une technologie visant à accroître les capacités physiques et psychologiques des policiers et gendarmes, mais représente l'outillage d'une philosophie du combat, laquelle irrigue les politiques actuelles de sécurité intérieure qui définissent le champ d'action policier davantage comme un « terrain de chasse », où le voyou supplante le citoyen et où l'altercation écrase l'altérité. Il va sans dire que l'arme présuppose le conflit, le duel, et porte en elle l'idée de cible, et qu'appliqué à la gestion des manifestations, son usage apparaît presque contre-nature.

Cette politique de militarisation donne à voir par ailleurs de la volonté d'intimidation des pouvoirs publics, qui s'attachent également à montrer ses appareils guerriers, au-delà de la surenchère verbale que nous évoquerons ci-après. L'explication viendrait-elle d'une perte de légitimité faisant que les autorités finissent ainsi par confondre autorité et autoritarisme, ou d'une inclination hégémonique ? Cette démonstration de force a été amèrement ridiculisée par François Sureau décrivant une manifestation observée place de la République à Paris organisée en hommage à Steve Maia Caniço, mort noyé dans la Loire à Nantes suite à une intervention de la police. Face aux deux cents manifestants immobiles, *« les forces de l'ordre représentaient trois fois leur nombre. Elles étaient surtout armées en guerre, le fusil d'assaut barrant la poitrine. Ce fusil est le HK G36 allemand, qui équipe la Bundeswehr depuis 1997 et qui [...] tire des munitions de 5,56 millimètres selon trois modes de tir, rafale, rafale de deux coups ou coup par coup, avec une portée pratique de cinq cents mètres, une cadence de sept cent cinquante coups par minute, une vitesse initiale de neuf cent vingt mètres par seconde. Il s'agissait à l'évidence moins d'encadrer que d'intimider, d'exercer une pression de type militaire, comme on le ferait non sur les citoyens de son pays, d'un pays soumis au droit, mais sur les ennemis occupés d'un corps étranger dont on craindrait la révolte, l'embrasement soudain ».*

La pratique du maintien de l'ordre a été percutée de plein fouet par cette militarisation. Notre analyse se concentrera du reste sur les armes qui font débat, à savoir les armes dites de « force intermédiaire », et sur le recours massif à celles-ci dans le cadre de la répression des mouvements sociaux.

***Un usage industriel des armes de force intermédiaire :*** à l'origine, le développement de ces armes dites de « force intermédiaire » (AFI) a été justifié par la nécessité de gérer les foules à plus grande distance et, dans le même temps, de limiter les risques d'atteinte à l'intégrité physique des forces de l'ordre et des manifestants. Force est de constater que c'est un échec puisque l'usage de ces armes est en très forte augmentation de même que le nombre de blessés et de mutilés qu'elles engendrent.

---

<sup>14</sup> Sources Bastamag et OMS, cité par Zimrig, 2017, reprises par Sebastian Roché, « Les violences policières en France », Esprit, janvier 2020.

<sup>15</sup> Observations du Syndicat de la magistrature sur le projet de loi relatif à la sécurité publique du 24 janvier 2017.



Les dotations en AFI des policiers et des gendarmes ont explosé. La Cour des comptes observe une hausse de 75,3 % des AFI en dotation entre 2012 et 2017, avec une hausse plus marquée chez les policiers (+92,8 %) que chez les gendarmes (+53,5 %) alors que l'achat d'armes à feu (armes de poing, pistolets mitrailleurs et fusils d'assaut) n'a quant à lui que sensiblement augmenté, et évalue à plus de 232 % l'augmentation des dépenses d'équipements en armes et munitions.

La hausse de l'usage des AFI est également phénoménale. Dans son rapport d'activité pour l'année 2018, l'IGPN parle de « hausse inédite et importante ». *« L'évolution des balles en caoutchouc est la plus frappante. En 2018 les forces de l'ordre ont tiré environ 480 fois plus sur des manifestants qu'en 2009 pour atteindre le chiffre extrêmement élevé de 19 071 tirs sur des civils. Mais l'évolution du gaz lacrymogène (sous-estimée puisque les aérosols de lacrymogène n'y figurent pas) et des grenades de désencerclement n'est pas moins impressionnant. Concernant l'arme chimique, des pics sont atteints à l'occasion des manifestations contre l'OTAN à Strasbourg et contre la vie chère à La Réunion en 2009, ou encore lors des protestations contre les constructions du barrage de Sivens et de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes en 2014. Malgré ces pics (et l'absence de chiffres pour 2016), le chiffre absolument inédit de 7 940 grenades lacrymogènes lancées a été atteint en 2018. Quant aux grenades de désencerclement (GMD), la tendance à la hausse est tout aussi claire : en 2018, la police a utilisé 50 fois plus cette arme qu'en 2009 »*<sup>16</sup>.

Le travail de recensement de plusieurs organisations et observateurs (comme l'ACAT, Amnesty international, David Dufresne *Allô Place Beauvau*, Désarmons-les, l'Observatoire des pratiques policières de Toulouse) corroborent et complètent ces chiffres sans appel : 8 000 grenades lacrymogènes utilisées en 10 jours dans le cadre du démantèlement de la ZAD de Notre-Dame-des-Landes ; 10 000 grenades tirées par les CRS le 1er décembre 2018, dont près de 8 000 grenades lacrymogènes ; entre 2000 et 2019 en raison de tirs de LBD : 71 personnes grièvement blessées, au moins 48 d'entre elles éborgnées ou ayant perdu tout ou partie de l'usage d'un oeil, 8 mains arrachées, 2 blessures graves au pied ; entre 2000 et 2019 en raison de tirs de grenades de désencerclement (GMD) : 7 personnes grièvement blessées, 8 éborgnées ou ayant perdu tout ou partie de l'usage d'un oeil ; entre 2005 et 2015, au moins 39 personnes grièvement blessées, pour la plupart au visage, dont 21 éborgnées ou avec perte de l'usage d'un oeil.

De la même manière, mais en procédant par comparaison entre police et gendarmerie et en corrélant avec l'ampleur des manifestations en cause lors de la mobilisation des gilets jaunes, Sebastian Roché relève : *« La gendarmerie, placée sous le commandement des préfets et répondant au ministre de l'Intérieur tout comme la police, a contenu les tirs d'une manière nettement plus efficace. Dans la période du 17 novembre au 30 janvier, au sommet de la crise, la police tire huit fois plus de munitions pour atteindre un niveau de 8 163 unités en deux mois et demi (soit 109 tirs par jours), contre 1 065 pour la gendarmerie (14 tirs par jour). Entre le 1er février et le 7 mars, lorsque le mouvement est moins mobilisateur et qu'une partie de la tension est retombée, et que la polémique sur la violence policière commence à prendre de l'ampleur, les policiers tirent moins. Mais ces 3 832 munitions sur la période du 1er février au 7 mars représentent en réalité 109 tirs par jour. Dans le même temps, les gendarmes tirent 35 fois (soit moins d'une fois par jour). Ces calculs montrent que l'usage des armes par la police ne diminue pas nettement avec la tension du*

---

<sup>16</sup> Paul Rocher, *Gazer, mutiler, soumettre. Politique de l'arme non létale*, La Fabrique éditions, 2020.

*mouvement de protestation, il est stable. Ils dévoilent aussi que l'écart d'usage du LBD passe d'un facteur 8 à un facteur 110. La divergence dans la maîtrise de la force est totale »<sup>17</sup>.*

Le constat est donc accablant, même si les chiffres du ministère de l'Intérieur sont incomplets voire opaques, et démontre qu'il est faux d'arguer que les AFI seraient une alternative moins brutale aux armes à feu conventionnelles dont elles conduiraient à diminuer l'usage. En effet, le taux d'utilisation des pistolets reste élevé, même si sa hausse est faible, alors que le nombre de situations susceptibles de conduire les forces de l'ordre à y recourir est stable et ce en dépit de la disponibilité des armes non létales. Le développement et l'utilisation des AFI, qui se justifiaient traditionnellement par la nécessité d'éviter le recours à des armes plus puissantes afin de réduire les risques d'atteintes à la vie et à l'intégrité des personnes, apparaît dès lors hors de contrôle.

***Un usage déresponsabilisant des armes de force intermédiaire*** : le bon sens nous conduisait à affirmer un peu plus haut « qui dit mise à disposition d'un arsenal, dit usage de cet arsenal », les analyses statistiques nous donnent - malheureusement - raison. La seule mise à disposition d'armes non létales aux forces de l'ordre multiplie leur utilisation. Mais à cela s'ajoutent le non-respect des doctrines d'emploi des AFI, trop souvent constaté, et l'incompatibilité de ces doctrines d'emploi avec les configurations de la gestion des foules.

Le nombre d'atteintes à l'intégrité physique irréversibles démontre en effet que les doctrines d'emploi ne sont pas toujours respectées. Il ressort de la lecture des procédures judiciaires, mais également des décisions du Défenseur des droits<sup>18</sup>, que ces armes ne sont pas toujours utilisées conformément aux principes de gradation et de proportionnalité de l'usage de la force (grenades de désencerclement lancées en cloche ou grenades lacrymogènes envoyées en tirs tendues ou tirs de LBD atteignant le visage) et qu'elles sont même davantage utilisées à titre offensif et pas défensif comme cela est pourtant prescrit par les textes.

Considérées - à tort - comme plus inoffensives, l'usage des AFI apparaît dès lors décomplexé voire déresponsabilisé et de surcroît inadapté au maintien de l'ordre. Les travaux de Paul Rocher permettent de saisir ces deux aspects de cet usage déroutant. Il démontre notamment que « *l'augmentation des capacités techniques renforce la violence du maintien de l'ordre* » et par ailleurs que « *les consignes garantissant officiellement la non-létalité des armes étaient particulièrement difficiles à respecter, même dans le contexte statique et simplifié des tests effectués. Transposées dans le cadre d'une manifestation, elles deviennent tout bonnement impraticables. Comment évaluer par exemple la distance minimale de 10 mètres requise pour le LBD 40 face à une foule en mouvement et imprévisible, par un tireur lui-même mobile ? Comment assurer un tir ciblé ? En pareille situation, le mode opératoire se résume bien souvent à « tirer dans le tas » de manière indiscriminée, ce qui expose potentiellement toute personne se trouvant à portée, manifestant ou non - comme l'illustre tragiquement la mort de Zineb Redouane après qu'elle a reçu un tir de grenade lacrymogène chez elle, à Marseille, fin 2018* ».

---

<sup>17</sup> Sources : rapport Cazeaux-Charles sur l'usage d'armes INHESJ pour l'année 2016 et rapport annuel IGPN pour 2017 et 2018, citées par Sebastian Roché, « Les violences policières en France », *Esprit*, janvier 2020.

<sup>18</sup> Défenseur des droits, Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie, décembre 2017.

Dans un tel contexte, le Syndicat de la magistrature ne peut que rappeler que ce n'est que dans le cadre d'un strict respect des conditions d'emploi<sup>19</sup> que l'utilisation de ces armes peut garantir le droit à la vie et à la préservation de l'intégrité physique des tiers et des forces de l'ordre, garantis par les articles 2 et 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et par la jurisprudence de la CEDH, et prévenir toute utilisation arbitraire.

Plus loin, le Syndicat de la magistrature maintient son opposition au recours aux AFI dans le cadre de la gestion des manifestations, à l'instar du Défenseur des droits<sup>20</sup> ainsi que de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui a considéré, à propos de la répression du mouvements des gilets jaunes, que « *les blessures à la tête occasionnées par des tirs de LBD [relevaient] d'un usage disproportionné de la force, ainsi que de l'inadaptation de ce type d'armes au contexte d'opérations de maintien de l'ordre* »<sup>21</sup>, et a recommandé la suspension de l'usage des LBD dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre. Est-il besoin de rappeler par ailleurs que l'utilisation des grenades lacrymogènes est interdite en conflits armés par la Convention de Paris sur l'interdiction des armes chimiques du 13 janvier 1993 et qu'il conviendrait en conséquence qu'il en soit de même dans le cadre des manifestations. La documentation est fournie sur la dangerosité intrinsèque des grenades lacrymogènes (troubles respiratoires avec des conséquences létales pour les cas les plus sévères, mutilations lors de l'explosion de la grenade) et sur leurs méfaits lors des opérations de maintien de l'ordre (panique avec mouvements de foule et piétinements). Nous réaffirmons ainsi que par nature, le LBD, arme de visée à impact cinétique, de même que les grenades de désencerclement, arme à usage indifférencié d'une puissance excessive, apparaissent en totale contradiction avec l'approche collective de mise à distance pacifiée des foules, et que les conditions des opérations de maintien de l'ordre public dans les manifestations dans le cadre du 6<sup>ème</sup>

---

<sup>19</sup> Le recours à la force, dont l'usage des armes est une modalité, est encadré par le code pénal et le code de la sécurité intérieure et notamment les articles 431-3 à 431-8 du code pénal et L. 211-9 et D. 211-10 et suivants du code de la sécurité intérieure, ainsi que l'article L. 435-1 du code de sécurité intérieure. Par ailleurs, l'article R. 434-18 du code de la sécurité intérieure 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* ».

<sup>20</sup> Dans son rapport « *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie* » de décembre 2017, le Défenseur des droits, après avoir enquêté et auditionné les différents protagonistes, en explicitait les raisons (pages 27 et 28) :

- « *Ainsi, dans le cadre d'un rassemblement sur la voie publique, le lanceur de balles de défense ne permet ni d'apprécier la distance de tir, ni de prévenir les dommages collatéraux, au sens du cadre d'emploi. Au cours d'une manifestation où, par définition, les personnes visées sont généralement groupées et mobiles, le point visé ne sera pas nécessairement le point touché et la personne visée pourra ne pas être celle atteinte.*
- *En outre, même si le tireur respecte les prohibitions et injonctions de la doctrine d'emploi technique, l'utilisation d'une telle arme à l'occasion d'une manifestation est susceptible de provoquer de graves blessures comme la perte d'un œil, possibilité qui confère à cette arme un degré de dangerosité disproportionné au regard des objectifs du maintien de l'ordre.*
- *Ainsi, les caractéristiques du LBD 40x46 rendent son usage dangereux et problématique dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre car susceptible de blesser grièvement un manifestant, d'engager la responsabilité du tireur, et d'entraîner des réactions imprévisibles de la part des manifestants témoins d'une blessure grave occasionnée par des policiers à un manifestant, que le tir soit conforme ou non aux règles d'emploi.*
- *Par ailleurs, le caractère « non léthal » des armes de force intermédiaire conduit en pratique les agents à les utiliser avec moins de précautions que les armes traditionnelles.*
- *Comme le relève Cédric Moreau de Bellaing, sociologue, l'introduction « des armes sublétales a plus d'effets délétères que positifs » car elles induisent « l'absolue certitude qu'au pire on amochera mais qu'on ne tuera pas », ce qui explique qu'« on les utilise plus souvent ». Enfin, le recours au LBD 40x46 est présenté comme une arme permettant d'éviter l'utilisation des armes à feu alors que l'usage de ces dernières dans le cadre du maintien de l'ordre reste statistiquement très rare » ».*

<sup>21</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Mémoire sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France*, 26 février 2019.

alinéa de l'article L.211-19 du code de la sécurité intérieure rendent impossible le respect du cadre d'emploi qui devrait venir garantir la légalité de l'usage de ces armes.

Il nous paraît en outre essentiel que le degré de dangerosité de ces AFI soit précisé dans le cadre d'emploi réglementaire qui les régit. Il n'est pas acceptable que l'instruction du 2 août 2017 *relative à l'usage et l'emploi des armes de force intermédiaire dans les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale* ne mentionne pas le degré de dangerosité du LBD, ni l'intensité de la menace qu'elle fait peser sur la personne visée. Cette instruction énonce seulement : « *Le LBD de 40 mm n'est pas une arme létale dans le sens où il n'est ni conçu, ni destiné à tuer. Il n'en demeure pas moins une arme, dont il convient de ne pas sous-estimer la dangerosité* » et « *En deçà des intervalles de distances opérationnels, propres à chaque munition, cette arme de force intermédiaire peut générer des risques lésionnels plus importants* ».

L'inadaptation et l'imprécision des doctrines d'emploi des AFI disent beaucoup en réalité de la responsabilité de la chaîne de commandement, du moins de ce qu'elle devrait être. Jamais, ou quasiment jamais, la plus haute hiérarchie est mise en cause lorsque l'usage de la force armée est considéré comme excessif. Or, la décision du Défenseur des droits dans l'affaire Rémi Fraisse devrait faire figure d'exemple à cet égard, en ce qu'elle a pointé « *le manque de clarté des instructions données aux militaires déployés sur la zone, par l'autorité civile et par leur plus haute hiérarchie, ainsi que l'absence de toute autorité civile au moment du drame, malgré le caractère à la fois sensible, dangereux et prévisible de la situation* »<sup>22</sup>.

***Des pouvoirs publics sourds, aveugles et dilapidateurs*** : il ressort de tout ce qui précède qu'il est fait un usage banalisé et brutalisant des AFI dans le cadre du maintien de l'ordre, contraire à un exercice légitime de la force légale. Pourtant, le ministère de l'Intérieur s'enferme à transformer les forces de l'ordre en véritables « robocops » avec pour objectifs de dissuader ou de terrifier, mais également de frapper. Et surtout, il continue à nier la violence produite : « *On veut faire croire que tirer au LBD serait une violence policière, que lancer une grenade de désencerclement est une violence policière, que donner un coup de matraque serait encore une violence policière* »<sup>23</sup>. Nous n'allons pas questionner plus avant dans nos présents développements les raisons d'un tel déni même s'il apparaît urgent d'en sortir afin de pouvoir repenser le maintien de l'ordre à la française, y compris en termes d'enjeux financiers.

Sortir du déni. Pour les pouvoirs publics, et la majorité des syndicats de police - dont l'influence sur les premiers mériterait de long développements à elle seule -, dire qu'il existe des violences policières est impossible ou honni, tout simplement parce qu'elles n'existeraient pas. Pléthore d'observateurs, y compris étrangers, institutionnels ou pas, n'ont de cesse de dénoncer non pas les bavures mais les violences policières, enfin visibles grâce à la diffusion des images rendues publiques tant par les citoyens que par les journalistes, mais les autorités restent totalement sourdes et aveugles, sans même se préoccuper en profondeur du malaise policier, légitimé et objectivé à différents niveaux.

---

<sup>22</sup> Décision MDS 2016-109 du 25 novembre 2016, qui a d'ailleurs conduit au retrait de la grenade OF-F1 de la liste réglementaire des armes à feu susceptibles d'être utilisées dans une opération de maintien de l'ordre par les représentants de la force publique.

<sup>23</sup> Propos de l'ancien ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner, cités par Ismaël Halissat, « Le ministère de l'Intérieur verrouille sa réflexion sur le maintien de l'ordre, *Libération*, 17 juin 2019.

Le Syndicat de la magistrature estime que ce déni mortifère est indigne d'un régime démocratique, d'autant qu'il s'accompagne d'une opacité patente concernant la communication des chiffres en question. Les autorités ne jugent ainsi pas utile de rendre obligatoire le dénombrement des victimes des armes à létalité réduite qu'elles ont pourtant autorisées. Il n'y a pas recensement des violences policières dans l'enquête « Cadre de vie et sécurité » réalisée par le ministère de l'Intérieur, ni par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, ni par l'Insee. L'IGGN ne publie aucun chiffre alors que la gendarmerie couvre la moitié de la population. L'IGPN a publié, pour la première fois en 2019, le nombre de décès au cours des opérations de police pour une année complète et pour l'année 2018, une seule information est indiquée, le total de 15 décès, sans aucune précision sur les circonstances de ces décès ou l'éventuel usage d'une arme<sup>24</sup>. Dans un État de droit, une telle transparence devrait être de mise concernant les statistiques en matière d'utilisation d'armes. Les rapports des inspections sont encore très incomplets alors que les policiers et gendarmes sont tenus de renseigner tout usage de leur arme. Les gendarmes doivent rapporter à leur hiérarchie lorsque l'usage de l'arme engendre des blessures ou est suivi d'une interpellation, mais aucune donnée officielle n'est publiée en la matière. Les policiers doivent quant à eux renseigner le fichier de traitement de suivi de l'usage des armes (TSUA) après chaque utilisation. Dans le prolongement, tant que l'usage du LBD n'est pas formellement interdit en matière de maintien de l'ordre, ce qui nous apparaît pourtant la seule décision viable, le Syndicat de la magistrature sollicite *a minima* que les LBD soient équipés de dispositifs d'enregistrement automatique sonore et visuel, comme cela était auparavant le cas sur les pistolets à impulsion électrique (PIE ou tasers), afin qu'un contrôle de l'usage de cette arme puisse être objectivé et soumis, le cas échéant, à l'appréciation de l'autorité judiciaire. Un tel dispositif doit d'ailleurs être privilégié aux caméras-piétons, lesquelles, au-delà des dysfonctionnements techniques constatés (modalités de déclenchement minimales, autonomie insuffisante, qualité des enregistrements inadaptée aux longues distances et à la vision nocturne), n'ont d'une part pas d'effet sur l'usage de la force<sup>25</sup> et d'autre part favoriseront le recours à la reconnaissance faciale, laquelle connaît déjà une fuite en avant en termes de surveillance biométrique et de technopolice (croisement avec le fichier TAJ sur le fondement de l'article R.40-26 du code de procédure pénale ; création du fichier TES résultant de la fusion des fichiers des cartes d'identités et du TES passeport ; extension des caméras-piétons et des drones dans la proposition de loi *relative à la sécurité globale*).

S'affranchir d'intérêts financiers. Le marché des armes, dont les AFI, est en pleine croissance et l'influence du secteur privé dans ce mouvement de militarisation du maintien de l'ordre exponentielle. La croissance annuelle de l'industrie des armes non létales avoisine les 10 % et représente un volume de 5,65 milliards de dollars en 2015 qui devrait s'élever à 8,37 milliards en 2020<sup>26</sup>. Quant aux dépenses françaises dans ce secteur, même si les entreprises concernées et les ministères de la Défense et de l'Intérieur refusent de fournir toute information, les chiffres publiés par la Cour des comptes (cités plus haut) en termes de dotation achèvent de démontrer que ces

---

<sup>24</sup> Chiffres mentionnés par Sebastian Roché après consultation des inspections, « Les violences policières en France », *Esprit*, janvier 2020.

<sup>25</sup> Bryce E. Peterson, Daniel S. Lawrence, « Do the effects of police body-worn cameras on use of force and complaints change over time ? Results from a panel analysis in the Milwaukee police department », *Criminal Justice and Behavior - an International Journal*, vol. 47, n°12 ; rapport du DGPN du 3 avril 2018 dévoilé par *Mediapart*, « Dans la lutte contre les contrôles au faciès, le fiasco des caméras-piétons », 12 mai 2019.

<sup>26</sup> Ludovic Séré, « Que sait-on du gaz lacrymogène », *La Croix*, 16 janvier 2019.

dépenses explosent. « La privatisation du marché de la sécurisation de l'ordre public »<sup>27</sup> est une donnée primordiale pour comprendre les enjeux du maintien de l'ordre, des marchés exorbitants étant conclus avant même que les dispositions législatives soient adoptées. Tel est le cas par exemple en ce moment pour les caméras-piétons dont l'extension est prévue par la proposition de loi *relative à la sécurité globale* - en cours de discussion parlementaire au moment de la rédaction de ces observations - et pour lesquels un appel d'offre de près de 15 millions d'euros a été lancé. Le Syndicat de la magistrature pointe par là que le déploiement du budget du ministère de l'Intérieur, qui est au demeurant stable en pourcentage du PIB depuis 1995 - autrement dit en hausse vu que le PIB a augmenté tandis que les chiffres de la délinquance sont stables depuis 30 ans -, ne se concentre pas du tout vers des politiques de police de proximité, des programmes de formation ou de renforcement de la « police au guichet »<sup>28</sup>.

Une autre source identifiée de la brutalisation du maintien de l'ordre réside dans la consolidation d'une doctrine du contact voire confrontationnelle.

### **I-3- Une doctrine du contact voire de l'affrontement**

Sur le terrain, depuis une vingtaine d'années, les politiques de maintien de l'ordre se traduisent par une stratégie du choc, du contact, voire de l'affrontement, donnant à voir un recours systématique et *a priori* à la force, qui va à rebours des doctrines de désescalade, appliquées depuis de nombreuses années en Allemagne, ou du consensus développé en Grande-Bretagne.

Les pouvoirs publics n'assument d'ailleurs pas pleinement cette réalité, préférant parler d'un maintien de l'ordre « réactif » tout en rappelant les principes traditionnels qu'ils n'appliquent pourtant plus. Dans un rapport faisant suite à la mort de Rémi Fraisse le 26 octobre 2014, tué par une grenade offensive à Sivens, les Inspections Générales de la Police et de la Gendarmerie Nationales (IGGN / IGPN) ont ainsi rappelé les fondements du maintien de l'ordre : « *Le trouble, voire la menace à l'ordre public, lors d'un attroupement, justifie le recours à des opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre public par les forces de sécurité intérieure. Il s'agit de prévenir les troubles pour ne pas avoir à les réprimer, et, si cela s'avère nécessaire, de parvenir à disperser rapidement l'ensemble des individus présents dans l'attroupement (...) La pratique s'inscrit dans une conception générale partagée qui répond à la volonté, forgée par l'expérience, d'éviter le contact physique avec les manifestants en les tenant à distance* »<sup>29</sup>.

Seulement, les analyses opérationnelles mettent en lumière que le maintien à distance n'est plus la priorité. Ce changement se manifeste notamment à deux égards : d'une part, par une rhétorique martiale régulièrement - et opportunément - scandée et gratifiée par les autorités et la haute chaîne

---

<sup>27</sup> Gildas Le Dem, « Les violences policières contre le mouvement social et les populations des quartiers obligent à réfléchir sur un phénomène mondial : la privatisation du marché de la sécurisation de l'ordre public, en phase avec l'imposition des politiques néolibérales », *Regards*, 17 mars 2017, citant Lesley J. Wood, *Mater la meute. La militarisation de la gestion policière des manifestations*, Lux.

<sup>28</sup> Fondée sur la pratique du *community policing*, la Belgique impose par exemple à toutes les polices locales le recrutement d'un policier « agent de quartier » pour 4 000 habitants, dont le rôle est de prendre contact avec chaque résident de son secteur et ainsi de développer une politique relationnelle fondée sur l'écoute, permettant de construire une posture d'autorité mise à profit pour désamorcer de petits conflits et pour prodiguer des conseils sur la vie de quartier.

<sup>29</sup> Rapport IGGN / IGPN du 13 novembre 2014.

de commandement et d'autre part, par une dé-professionnalisation du maintien de l'ordre, la première permettant au demeurant de légitimer la seconde.

***Une rhétorique martiale du maintien de l'ordre*** : l'injonction d'aller au contact n'est pas forcément nouvelle en haut de la chaîne de commandement, mais elle tend à être systématique et valorisée. Les responsables politiques ou administratifs n'hésitent plus à mettre en avant les consignes données aux forces de l'ordre visant à déployer davantage de « réactivité », de « tactique du frottement » ou de « percussion », en partant du postulat que les manifestations sont des « théâtres de guerre », « d'insurrection » ou de « soulèvement », nourrissant ce faisant les programmes des chaînes d'information en continue propices à illustrer à souhait cette narration gouvernementale<sup>30</sup>. Pire encore, certains officiers de commandement n'hésitent pas à encourager leurs agents à être brutaux : « *Oui, vous pouvez y aller franchement, allez-y franchement, n'hésitez pas à percuter ceux qui sont à votre contact, à proximité... Ça fera réfléchir les suivants* »<sup>31</sup>.

Ce discours guerrier s'accompagne par ailleurs d'une résurgence de la théorie « des deux camps » dont les propos du préfet de police Didier Lallement, faisant à nouveau des manifestants des ennemis en rétorquant le 17 novembre 2019 à une femme du mouvement des gilets jaunes qui venait de l'interpeller : « Nous ne sommes pas dans le même camp », en sont une parfaite illustration. Cette vision dépasse la catégorisation « du bon et du mauvais manifestant », et réanime la figure du manifestant imposteur, potentiellement dangereux, et illégitime, par opposition à la police seule détentrice de la force légitime. Il n'est plus seulement question de pointer « le casseur »<sup>32</sup> émeutier extérieur à la manifestation n'ayant que pour seul *leitmotiv* de créer du désordre, mais également d'essentialiser le contestataire, l'opposant politique, sous le seul prisme de sa dangerosité et donc de son illégitimité. A cet égard, il importe de se rapporter aux travaux des chercheurs sur les catégories de « l'entendement policier » et sur la condition policière, dont il est établi qu'elle produit des jugements dépréciatifs à l'endroit du manifestant, qui est vu comme un adversaire, et favorise les comportements virilistes. « *Ni l'élévation du niveau social de recrutement, ni sa franche diversification depuis les années 1980 (recrutement de femmes ou de personnes racisées) n'ont eu d'effet notable sur le sens commun entretenu à propos de la légitimité des différents groupes sociaux à s'approprier la rue à des fins revendicatives* »<sup>33</sup>. L'idée est donc intériorisée que manifester est un tort.

Cette théorie des deux camps, où s'opposent ceux qui seraient légitimes et ceux qui ne le seraient pas, fait écho au dévoiement de la notion de « violence légitime de l'Etat ». Le 28 juillet 2020, Gérald Darmanin affirmait ainsi que « *La police exerce une violence, certes légitime, mais une violence, et c'est vieux comme Max Weber !* ». Souvent repris pour justifier l'usage de la force par la police et les répressions armées des manifestations, le concept sociologique décrit par Max Weber dans une conférence en 1919 sur la profession et la vocation d'homme politique, « *l'État est cette communauté humaine, qui à l'intérieur d'un territoire déterminé (le "territoire" appartient à sa*

---

<sup>30</sup> Pour aller plus loin, Frédéric Lemaire et Pauline Perrenot, « Médias et violences policières : aux sources du « journalisme de préfecture » », *Acrimed*, 25 mars 2019.

<sup>31</sup> Propos rapportés par Yann Bouchez, Samuel Laurent et Nicolas Chapuis dans « “Allez-y franchement, n'hésitez pas à percuter. Ça fera réfléchir les suivants.” : le jour où la doctrine du maintien de l'ordre a basculé », *Le Monde*, 19 janvier 2020.

<sup>32</sup> En ce sens, Ludivine Bantigny, « Aux origines du terme « casseurs » », *The Conversation*, 11 décembre 2017 ; Serge Roue, *Apologie du casseur*, Paris Michalon 2006.

<sup>33</sup> Olivier Fillieul, Fabien Jobard, *Politiques du désordre : la police des manifestations en France*, Editions du Seuil novembre 2020.

caractérisation) revendique pour elle-même et parvient à imposer le monopole de la violence physique légitime (*Gewaltmonopol*) », complété dans *Économie et société* : « Nous appellerons État une entreprise politique à caractère institutionnel (*Anstaltsbetrieb*) lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime (*Zwangsmonopol*) », est mal interprété et - pathétiquement - détourné de son sens originel. La légitimité à laquelle Max Weber fait référence renvoie à une possibilité, à un pouvoir de l'État qui n'est pas définitivement acquis, et la violence n'est légitime que parce qu'elle est utilisée conformément au droit et à la loi. La reconnaissance de la légitimité du recours à la violence implique la reconnaissance d'une domination. Or, la forme de domination qui prévaut dans les États modernes est la domination légale rationnelle, autrement dit, pour que le recours à la violence soit légitime, il doit être conforme au droit (légal) et juste (rationnel, c'est-à-dire proportionné). L'exercice de l'État est donc, certes, fondé sur la force, mais le recours à cette force trouve sa limite dans la violence légitime : l'État ne peut user de sa force, de sa puissance d'agir, que dans la limite de la violence légitime, c'est-à-dire dans la limite de la tolérance des dominés vis-à-vis de l'exercice de la contrainte brutale exercée sur les membres du groupement humain.

L'effet de domination produit par le discours martial du maintien de l'ordre, et plus généralement par la valorisation de sa mécanique répressive, laisse peu de place à une approche pacifiée de la manifestation et par conséquent empêche toute recherche de consensus entre police et manifestants. Pour le dire autrement, du côté du pouvoir, « *les parties prenantes dangereuses sont illégitimes, seuls les inoffensifs peuvent être réputés légitimes. Il n'y a d'opposant « légitime », aux yeux du pouvoir, que celui qui est inapte à le menacer. Voilà le secret de la légitimité vue par les maîtres : ne sont reconnus comme légitimes que ceux qui ont renoncé à leur force. La « légitimité » est la médaille de pacotille qu'on leur octroie en échange de leur désarmement* »<sup>34</sup>.

Le maintien de l'ordre c'est aussi une affaire de tactique et de stratégies d'engagement des forces. Or, là encore, les choix opérés conduisent à une escalade de violences.

**Une déprofessionnalisation du maintien de l'ordre** : au-delà des rhétoriques, l'approche confrontationnelle du maintien de l'ordre s'explique en grande partie par le renforcement considérable de l'articulation entre les forces mobiles « classiques » de maintien de l'ordre et les unités de police ou de gendarmerie en civil ou en tenue non spécialisées au maintien de l'ordre, cette articulation n'ayant de surcroît pas été accompagnée d'une formation idoine de ces équipes non dédiées, au-delà de la culture policière différente chez ces dernières. Il existe une porosité et une confusion entre doctrine du maintien de l'ordre et opérations de lutte contre la délinquance de voie publique alors que les méthodes d'intervention et les compétences requises diffèrent. Il n'est d'ailleurs pas étonnant de constater que cette imbrication s'est accélérée à la suite des émeutes urbaines de 2005 et s'est par ailleurs accompagnée d'une réduction des forces mobiles (CRS et EGM) mise en oeuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) à partir de 2007. Ainsi, au sein de la force publique, les forces mobiles ont été la catégorie d'emploi la plus touchée par la réduction des effectifs entre 2010 et 2015 : leur volume a globalement baissé de 7,5% (passant de 27 868 à 25 786 en effectifs réels soit environ 2 100 personnels en moins), ce qui représente plus du double de la baisse de l'ensemble de la force publique, gendarmerie nationale et police nationale confondues (-3,6%), étant indiqué que les renforts consentis les années suivantes

---

<sup>34</sup> Grégoire Chamayou, *La société ingouvernable. Une généalogie du libéralisme sécuritaire*, La fabrique éditions.



ont été majoritairement affectés au titre des plans de lutte antiterroriste et de lutte contre l'immigration clandestine<sup>35</sup>.

Le volet organisationnel du maintien de l'ordre a ainsi été chamboulé. Les « dispositifs mixtes de protection et d'interpellation » (DMPI) et les « dispositifs d'action rapide » (DAR) se sont considérablement développés. Aux côtés des unités classiques que sont donc les compagnies républicaines de sécurité (CRS) et les escadrons de gendarmerie mobile (EGM), les unités de paramaitien de l'ordre se sont en effet multipliées : compagnies départementales d'intervention (CDI), compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI), compagnies d'intervention parisiennes, brigades anti-criminalité (BAC), pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG). Or, ces agents ne bénéficient pas d'une formation analogue sur le maintien de l'ordre, qui appelle une très grande discipline et un savoir-faire tactique, qualités qui leur font cruellement défaut lors de leurs interventions dans le cadre des manifestations. Si certaines orientations ont été actées depuis 2019 pour une meilleure formation des unités de voie publique, ces avancées demeurent cependant très insuffisantes, Jean-Marie Salanova, directeur central de la sécurité publique (DCSP), ayant à cet égard relevé devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale *sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité* que les unités des CDI ou des BAC sont régulièrement invitées aux formations des CRS, mais que « *cela nécessiterait plus de formalisme et un caractère systématique* »<sup>36</sup>. Il n'est par conséquent pas étonnant de constater à la lecture des procédures judiciaires que les faits de violences policières sont davantage imputables à ces agents non spécialisés du maintien de l'ordre. Sur la période couvrant la mobilisation des gilets jaunes, l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) a été saisie 10 fois par des plaintes pour des violences volontaires aggravées contre des manifestants tandis que l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) l'a été 199 fois, étant indiqué que la majorité des procédures concerne l'utilisation de LBD. Entre le 17 novembre 2018 et le 5 février 2019, 13 460 tirs de LBD ont été dénombrés côté police, dont 15% chez les CRS et 85% chez les effectifs de police urbaine, contre un millier côté gendarmerie<sup>37</sup>.

Ces chiffres illustrent avec fracas que l'usage disproportionné de la force émane très majoritairement de ces unités de police et achèvent de démontrer que leur déploiement dans le cadre du maintien de l'ordre est inadapté, pour ne pas dire calamiteux (étant observé que l'usage de ces AFI dans le cadre des violences urbaines pose également de larges difficultés, mais pour des raisons un peu différentes). Il relève pourtant du bon sens qu'aller au contact et utiliser des armes comme les LBD pour éventuellement neutraliser et procéder à une interpellation s'accommode très mal avec la configuration exigeante d'une manifestation. Il est évident par ailleurs que l'expérience des violences urbaines a façonné les normes et les pratiques de ces policiers et a été importée à tort dans la gestion des foules, comme en atteste l'emploi inconsidéré du LBD. Aussi, les lignes de démarcation devraient être très nettes entre ces deux missions, de maintien de l'ordre et de police urbaine ordinaire, pour éviter de créer davantage de désordre - si tant est qu'un désordre ait été précisément identifié et circonscrit. Déjà, le rapporteur de la précédente commission d'enquête de 2015 pointait le « brouillage » de la notion de maintien de l'ordre. Toutefois, aucune leçon n'a été tirée de ces analyses, bien au contraire. L'un des exemples de cette fuite en avant dans cette

---

<sup>35</sup> Rapport annuel de la Cour des comptes de 2017 - Tome 1 « L'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationales : des capacités en voie de saturation, un pilotage à renforcer ».

<sup>36</sup> Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale *sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale*, 3 juillet 2019, p. 102.

<sup>37</sup> Rapport Sénat n°345 sur la proposition de loi *visant à interdire l'usage du LBD*, 20 février 2019.

stratégie du choc est le redéploiement des Brigades de Répression de l'Action Violente Motorisée (BRAV-M) à Paris, qui font évidemment penser aux « voltigeurs » responsables de la mort de Malik Oussekiné en 1986 et qui après leur dissolution n'avaient plus été utilisées. Très souvent, ces BRAV-M, qui soit dit en passant constituent depuis le 1er octobre 2020 une compagnie permanente, la 24ème compagnie d'intervention au sein de la sous-direction de l'ordre public de l'agglomération parisienne - ne maintiennent pas l'ordre mais créent le désordre, comme l'a d'ailleurs documenté Mediapart en publiant des propos échangés sur une messagerie interne partagée par des agents au cours d'une journée de mobilisation des gilets jaunes le 18 janvier 2020 à Paris.

Plus loin, il est encore utile de déconstruire un discours encore largement répandu selon lequel l'intervention de ces unités de polices plus légères serait rendue nécessaire en raison des agissements croissants de petits groupes mobiles et déterminés, qui s'introduisent ou font éclater les cortèges quant à eux encadrés et disciplinés. Comme le rappellent les chercheurs, cette affirmation n'est pas nouvelle et, surtout, n'a pas été réglée par ce changement de stratégie. *« Cette invocation d'un aujourd'hui en rupture avec le passé date de vingt ans au moins. Dans les années quatre-vingt-dix [...] on nous disait déjà que le public n'était plus le même, qu'il s'agissait de groupes déterminés et mobiles qui échappaient au contrôle des unités constituées, on mettait déjà en place des équipes légères d'intervention de gendarmerie et l'on commençait à réfléchir à ce qui deviendra les sections de protection et d'intervention (SPI) et les sections d'appui et de manœuvre (SAM) des CRS, en gros, au fractionnement opérationnel des unités constituées et à leur capacité à libérer certains de leurs membres pour effectuer des interpellations et ramener les personnes interpellées dans les rangs des forces de police. [...] Plutôt que de multiplier les unités de paramaitien de l'ordre, appelées aux États-Unis « unités para-militaires », et les équipements aux qualificatifs tous plus délirants les uns que les autres – « non-létaux », « sublétaux », « demi-létaux », comme s'il pouvait y avoir une demi-mort ! –, il importe de revenir aux compétences des unités formées au maintien de l'ordre et d'examiner avec elles jusqu'où travailler dans la constitution d'équipes légères d'intervention »*<sup>38</sup>. Il n'est d'ailleurs pas anecdotique de souligner que nombre d'agents des forces traditionnelles constituées se plaignent de ces stratégies, les historiens rappelant souvent cette anecdote selon laquelle les CRS portent sur leur casque deux larges bandes jaunes depuis mai 1968, à leur demande, parce qu'elles en avaient marre de se faire accuser de violences commises par d'autres services et en particulier les compagnies d'intervention. Des hauts fonctionnaires<sup>39</sup> ont également dénoncé ces usages excessifs de la force au prisme d'insuffisances professionnelles. De même que des cadres de terrain mettent en garde quant aux dangers de cette doctrine du contact : *« "Il n'y a rien de pire que l'échauffourée et le contact physique", met aussi en garde un commissaire de police intéressé aux questions de maintien de l'ordre. "Si on prône cela, on aura des morts" »*<sup>40</sup>.

Dans une approche comparée, Fabien Jobard souligne par ailleurs qu'en Allemagne ou en Grèce, où des mouvements puissants vont à l'affrontement avec les forces de l'ordre, les autorités ont mis en oeuvre des moyens autres que la réponse oppositionnelle pour réduire et contenir la violence<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Fabien Jobard lors de son audition par la commission d'enquête sur le maintien de l'ordre de mai 2015.

<sup>39</sup> En ce sens, les propos de Laurent Bigot, ancien diplomate et sous-préfet, lors de la conférence « Maintien de l'ordre. Du terrain au politique », 2 octobre 2020.

<sup>40</sup> Propos cités par Julia Pascual, « Face aux violences lors des manifestations, le maintien de l'ordre entame sa mue », Libération, 20 septembre 2017

<sup>41</sup> Décision Brokdorf du tribunal constitutionnel allemand de 1985 qui a fixé aux forces de l'ordre une « obligation de communication et de coopération » avec les manifestants.

Ainsi, en Allemagne un seul des seize Länder autorise l'usage du LBD et la mise en application de la théorie de la désescalade a par exemple conduit l'assèchement des « 1ers mai révolutionnaires » qui se perpétuaient à Berlin au départ du quartier de Kreuzberg. De même, en Angleterre, au cours des émeutes de 2011 à Londres, déclenchées par le tir d'un policier tuant Mark Duggan, les responsables policiers ont décidé de ne pas utiliser les LBD au motif que leur usage ne ferait qu'empirer les choses et serait contraire à leur conception d'une relation entre police et population fondée sur le consentement<sup>42</sup>.

Aussi, il est regrettable et inquiétant de constater que le nouveau schéma national du maintien de l'ordre (SNMO) grave dans le marbre cette gestion policière oppositionnelle des foules protestataires bien qu'elle soit soumise à de très fortes critiques en ce qu'elle est inefficace tant pour neutraliser les protestataires les plus incontrôlables que pour protéger les manifestants. Ce schéma valide également le rôle indispensable des unités non professionnelles dans la gestion des manifestations, sans renforcement conséquent, ni sérieux, en termes de formation puisque seuls des stages de perfectionnement sont prévus pour les PSIG et des entraînements communs pour les policiers. La formation n'est du reste pas la priorité du pouvoir exécutif comme le relèvent des policiers eux-mêmes : « *Comment assurer cela avec une « formation zéro »... qu'on diminue encore ! Le Gouvernement a en effet réduit la formation des gardiens de la paix, passée d'un an à neuf mois. Mieux : l'enveloppe « formation » a baissé dans le projet de loi de finance de 2020, 1,07 million d'euros en moins, soit -5% de ce maigre budget. L'indice que, manifestation, en matière de police, la quantité importe plus que la qualité...* »<sup>43</sup>. Gageons que les annonces de Gérard Darmanin lors de son audition devant la commission des lois le 30 novembre 2020 visant à augmenter le temps de formations initiale et continue des forces de l'ordre soient suivies dans les faits d'une réelle réflexion sur les enseignements en matière de maintien de l'ordre et plus généralement sur le travail policier qui devrait être tourné vers la protection des droits des habitants. Nous appelons en effet de nos vœux que cette formation ne soit pas centrée sur l'apprentissage des gestes techniques ou les pratiques d'auto-protection, mais sur celui des *softs skills* ou compétences relationnelles comme par exemple en Allemagne ou au Danemark où les policiers reçoivent des cours sur les libertés publiques, le racisme, les discriminations, la médiation, l'apaisement dans les situations stressantes, la communication avec la population, etc. Nous craignons toutefois que ce renversement culturel relatif à l'ethos professionnel ne soit ni voulu ni engagé, à l'image de l'absence de participation de la France - honteuse mais si révélatrice de son déni - au projet GODIAC<sup>44</sup>.

Nous comprenons de tout cela que les choix politiques, axés sur la tolérance zéro y compris au cœur des manifestations, sur la militarisation des forces de maintien de l'ordre, et sur une logique oppositionnelle et confrontationnelle avec le manifestant, ont prouvé tant leur inefficacité que leur nocivité. Dans un tel climat de férocité, la question qui s'impose désormais est de savoir comment

---

<sup>42</sup> Sebastian Roché, « le LBD ou le chaos », *Esprit*, avril 2019.

<sup>43</sup> Rapport n°2606 fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi *visant l'interdiction des techniques d'immobilisations létales : le décubitus ventral et le pliage ventral*, par François Ruffin, juin 2020.

<sup>44</sup> Un projet européen d'envergure nommé GODIAC (GODIAC est une abbréviation pour Good Practice for Dialogue and Communication as Strategic Principles for Policing Political Manifestations in Europe) auxquels ont participé la Suède, le Danemark, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne, le Portugal, Chypre, l'Autriche, la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie et les Pays-Bas entre août 2010 et juillet 2013 pour tenter, sur la base de l'observation et de l'étude d'un certain nombre de maintiens de l'ordre en Europe, de construire une doctrine unifiée autour de quelques principes et tactiques fondamentaux.

se positionne et agit l'autorité judiciaire, celle-là même qui est garante des libertés de manifester et d'expression collective. En matière de traitement judiciaire du maintien de l'ordre, l'autorité judiciaire n'est malheureusement pas en reste, tant les pratiques de judiciarisation pénalisent et dissuadent les manifestants tous azimuts.

## **II- La pluri-« judiciarisation » du maintien de l'ordre**

Le droit pénal est par nature un outil répressif utilisé par les gouvernements à des fins de maintien de l'ordre lors de manifestations, l'idée étant qu'il ne faut pas seulement rétablir l'ordre mais punir le désordre. Sauf que les contrôles et les interpellations en masse, le détournement de plusieurs incriminations pénales aux seules fins du maintien de l'ordre, le recours prioritaire à la procédure de comparution immédiate et les peines prononcées ne sont pas sans conséquence sur la liberté de manifester et agissent en pratique comme un nouvel outil de dissuasion des manifestants.

Nous observons surtout que la judiciarisation du maintien de l'ordre se dédouble, en pénétrant l'amont (II-2) et le cœur (II-1) de la manifestation, quitte à déployer un droit pénal putatif, à bien des égards dessiné par une législation anti-terroriste multi-facette. La confusion des genres entre parquet et préfectorale bat son plein en cette matière, l'un et l'autre s'enorgueillissant d'ailleurs à souhait de leurs communications statistiques, comme s'il fallait (se) convaincre de l'efficacité de leurs exploits et comme si le maintien de l'ordre devait se chiffrer en nombre de gardes à vue et de mandats de dépôt.

### **II-1- Pénaliser les manifestants : une judiciarisation au cœur de la manifestation**

***Une gestion de masse hors de contrôle*** : comme nous l'avons développé, le déploiement croissant des unités d'intervention dans les dispositifs de maintien de l'ordre a principalement pour objectif l'arrestation. Les forces de maintien de l'ordre n'ont plus seulement pour tâche de tenir un cordon, un ou des espaces déterminés, mais de se mouvoir en vue d'interpeller, ce qui rompt avec l'un des principes fondateurs de la contention du désordre qui est l'action collective. Les techniques de la « charge » sont supplantées par celles du « saute-dessus », c'est-à-dire des poursuites individuelles des perturbateurs.

Là encore, les chiffres parlent d'eux-mêmes. Entre le 17 novembre 2018 et le 12 juillet 2019, 11.203 personnes ont été placées en garde à vue à l'occasion des manifestations des gilets jaunes. Le ministère public a engagé des poursuites contre 5.241 personnes, dont 3.204 ont été déclarées coupables, dont 2.043 dans le cadre de comparutions immédiates (soit presque 40%). A Paris, sur 3.393 personnes placées en garde à vue : 847 ont été poursuivies, 555 en comparutions immédiates, 942 se sont vue notifier un rappel à la loi et 1.327 un classement sans suite<sup>45</sup>.

Comme nous l'avons déjà dénoncé dans une tribune<sup>46</sup>, la judiciarisation plus importante des illégalismes en manifestation impose un traitement sans commune mesure. Les magistrats du

---

<sup>45</sup> Chiffres du ministère de la justice repris dans le rapport d'Amnesty international, *Arrêté.e.s pour avoir manifesté. La loi comme arme de répression des manifestant.e.s pacifiques en France*, octobre 2020.

<sup>46</sup> Syndicat de la magistrature, « Gilets jaunes et répression : le droit de manifester restera-t-il sur le bord des ronds points ? Réflexions sur des débordements institutionnels », 11 janvier 2018.

parquet voient leur permanence téléphonique saturée par le contrôle des gardes à vue par centaines, et il leur faut, sur la base d'infractions aux contours élastiques, contrôler la régularité du placement initial<sup>47</sup>, vérifier que les droits ont été notifiés, s'assurer que les faits sont constitués et imputables, et cela sur la seule foi du compte rendu téléphonique. Une tâche quasi impossible.

Les directives de la chancellerie assument pourtant clairement cette gestion de masse. La circulaire du 20 septembre 2016<sup>48</sup> évoque cette préoccupation, engageant les professionnels à « *anticiper une possible augmentation de l'activité pénale, au regard du nombre conséquent d'interpellations auxquelles un mouvement collectif d'ampleur peut conduire* », autrement dit d'envisager de renforcer le service du juge des libertés et de la détention et de créer des audiences de comparution immédiates dédiées. A Paris, à l'issue de la journée du 8 décembre 2018, il y a eu pas moins de quatre audiences dédiées, dans lesquelles ont comparu des personnes sans antécédents judiciaires, mais dont les circulaires ne cessent de répéter qu'elles doivent être jugées immédiatement. Et quand il ne s'agit pas d'audiences de jugement, les pratiques conduisent malgré tout à ordonner des défèrements en masse.

Il n'est ainsi pas étonnant - mais intolérable - de constater que cette judiciarisation à outrance se traduit par des placements en gardes à vue préventifs, autrement dit illégaux, le taux de classement sans suite « sec » (hors rappel à la loi ou mesure alternative aux poursuites) en étant l'une des preuves flagrantes. Les instructions données aux officiers de police judiciaires parisiens lors du mouvement des gilets jaunes ont été outrageusement claires, ce que plusieurs policiers ont d'ailleurs eu le courage de dénoncer : « *les consignes sont les suivantes : placer systématiquement les gilets jaunes arrêtés en garde à vue. Il s'agit souvent d'arrestations préventives. C'est-à-dire qu'en termes de droit, rien n'est respecté. Dans le mail que nous avons reçu, il est écrit noir sur blanc que l'état-major ordonne que la garde à vue doit être systématique. C'est complètement illégal* »<sup>49</sup>.

Outre des instructions illégales assumées, les services de police mettent en oeuvre des dispositifs hors du commun pour pouvoir gérer ces vagues d'arrestations en déployant notamment des « cars judiciaires » dans le but de permettre aux officiers de police judiciaire de placer en garde à vue et de notifier les droits afférents. Sauf que le nombre est tel que les dérives sont inévitables. L'on pense par exemple aux « lycéens d'Arago »<sup>50</sup>, à la suite de la dispersion d'une manifestation contre la

---

<sup>47</sup> Article 62-2 du code de procédure pénale : « *La garde à vue est une mesure de contrainte décidée par un officier de police judiciaire, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, par laquelle une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement est maintenue à la disposition des enquêteurs. Cette mesure doit constituer l'unique moyen de parvenir à l'un au moins des objectifs suivants :*

*1° Permettre l'exécution des investigations impliquant la présence ou la participation de la personne ;*

*2° Garantir la présentation de la personne devant le procureur de la République afin que ce magistrat puisse apprécier la suite à donner à l'enquête ;*

*3° Empêcher que la personne ne modifie les preuves ou indices matériels ;*

*4° Empêcher que la personne ne fasse pression sur les témoins ou les victimes ainsi que sur leur famille ou leurs proches ;*

*5° Empêcher que la personne ne se concerte avec d'autres personnes susceptibles d'être ses coauteurs ou complices ;*

*6° Garantir la mise en œuvre des mesures destinées à faire cesser le crime ou le délit ».*

<sup>48</sup> Circulaire du ministère de la Justice du 20 septembre 2016 relative à la lutte contre les infractions commises à l'occasion des manifestations et autres mouvements collectifs.

<sup>49</sup> Pascale Pascariello, « Des policiers témoignent : « On est obligé d'accepter des instructions illégales », *Mediapart*, 14 mars 2019.

<sup>50</sup> Ismaël Halissat et Fabien Leboucq, « Lycée Arago : la police embarque, les jeunes en bavent », *Libération*, 24 mai 2018.

réforme de l'accès à l'université le 22 mai 2018, maintenus en dehors de tout cadre juridique, pendant plusieurs heures, que la Préfecture de police a qualifié de « *délais logistiques* » dus au nombre d'interpellations. Est-il besoin de rappeler que le contexte des manifestations ne saurait exonérer les enquêteurs du respect des règles de droit pénal ? En l'occurrence ici celles d'aviser dès le début de la mesure le procureur de la République du placement en garde à vue, de la notification des droits et des motifs la justifiant (article 63 du code pénal) et de notifier immédiatement à la personne gardée à vue ses droits (article 63-1 du code pénal), l'application de la notion de circonstances insurmontables étant régulièrement encadrée par la jurisprudence de la Cour de cassation. Sauf que dans de telles circonstances où les priorités préfectorales sont d'interpeller en masse, sans réel discernement, les parquets, même renforcés à ces occasions, sont à l'évidence placés dans des situations où ils ne sont pas en mesure de contrôler sérieusement ces mesures de privation de liberté.

***Un droit pénal dévoyé ou pire transgressé*** : toutes ces gardes à vue sont rendues possibles par le recours massif à des infractions « fourre-tout ». Tel est le cas de l'infraction de participation à un groupement en vue de la préparation de violences volontaires, de destructions ou de dégradations largement utilisée à l'occasion des manifestations ainsi que du délit de dissimulation du visage dans l'espace public créé par la loi du 10 avril 2019. Ainsi, l'interdiction de la dissimulation de tout ou partie du visage a donné lieu au placement en garde à vue de 210 personnes et à 41 condamnations entre avril et octobre 2019. Or, l'interdiction de la dissimulation du visage dans le cadre de manifestations ne saurait être poursuivie que si une personne se livre à un acte de violence ou démontre clairement son intention de le faire de manière imminente. Le fait de dissimuler son visage ne constitue pas à lui seul une intention violente ou autrement délictueuse et peut être justifié car des manifestants peuvent craindre d'être identifiés ou se protéger contre les effets nocifs du gaz lacrymogène. Ces infractions, aux contours flous, sont retenues pour permettre d'interpeller largement, y compris des personnes qui n'ont commis aucune violence ou dégradation et ne présentent pas de danger pour l'ordre public. Rappelons-nous des images - ponctuées de commentaires ironiques et humiliants - de l'interpellation en décembre 2018, de près de 150 lycéens et collégiens de Mantes-la-Jolie âgés de 12 à 21 ans, mis à genoux, en rang, mains sur la tête, du chef notamment de participation à un groupement en vue de commettre des violences.

C'est ainsi qu'en 2019, 1 192 manifestants ont été déclarés coupables du délit de participation à un groupement en vue de la préparation de violences (contre 236 personnes à l'occasion des manifestations contre le projet de réforme du Code du travail en 2016, 201 en 2017 et 439 en 2018), étant précisé que cette infraction est très couramment privilégiée par les parquets car elle permet des poursuites en comparution immédiate à la différence du délit de participation à un attroupement<sup>51</sup> qui est considérée comme un délit politique qui exclut toute procédure accélérée<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Article 431-3 du code pénal : « *Constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public.*

*Un attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser demeurées sans effet, adressées par le préfet, le sous-préfet, le maire ou l'un de ses adjoints, tout officier de police judiciaire responsable de la sécurité publique, ou tout autre officier de police judiciaire, porteurs des insignes de leur fonction.*

*Il est procédé à ces sommations suivant des modalités propres à informer les personnes participant à l'attroupement de l'obligation de se disperser sans délai ; ces modalités sont précisées par décret en Conseil d'Etat, qui détermine également les insignes que doivent porter les personnes mentionnées à l'alinéa précédent.*

*Toutefois, les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent ».*

<sup>52</sup> Cass. crim. n°712 du 28 mars 2017.

Nous constatons que l'infraction de participation à un groupement en vue de la préparation de violences volontaires, de destructions ou de dégradations, « délit obstacle » défini à l'article 222-14-2 du code pénal (qui sanctionne « *le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérise par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou de dégradations de biens* ») est totalement détourné du domaine du champ pénal pour être mise au service du maintien de l'ordre. Comme le Syndicat de la magistrature l'a déjà écrit, cette infraction pénale putative créée en 2010 dispense l'autorité policière et judiciaire de prouver la participation à des dégradations ou à des violences. D'une certaine manière, ce délit va au-delà de la logique de responsabilité collective de la loi anti-casseurs abrogée en 1981, le législateur de 2010 assumant qu'une personne seule puisse être contrôlée, placée en garde à vue et, qui sait, poursuivie, bien avant qu'elle ne rejoigne le groupement, que celui-ci ne se forme physiquement et donc *a fortiori*, même si aucune dégradation ou violence n'est finalement commise. En rupture profonde avec les principes du droit pénal, mais dans le droit fil de l'infraction d'association de malfaiteurs dont elle est la version *low cost*, cette infraction a été validé par le Conseil constitutionnel<sup>53</sup> qui a cru pouvoir penser à l'époque que la répression se fonderait sur des éléments matériels et intentionnels concrets et sérieux. Les dernières pratiques démontrent pourtant le contraire : l'utilité de cette infraction est indépendante des suites judiciaires, puisqu'il suffit qu'elle permette un placement en garde à vue pour entraver les mobilisations (à Paris, sur 904 gardes à vue en lien avec la journée du 8 décembre 2018, 494 procédures ont été classées sans suite, dont 288 avec des rappels à la loi par OPJ, outre 160 classement après rappels à la loi par DPR). Pas de poursuites donc, mais au moins 24 à 48 heures de privation de liberté.

La Chancellerie n'a pas seulement les mains et poings liés par ces politiques préfectorales, elle en assume pleinement le schéma. La dépêche de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du 6 décembre 2018 énonce en effet que les procureurs de la République sont incités à délivrer des réquisitions de contrôle d'identité dans les gares de départ vers Paris, les stations de péage autoroutier sur les axes desservant Paris et les trains circulant à destination de Paris. Dans ce cadre, les policiers qui contrôlent « *n'ont pas à justifier des soupçons* », ni à identifier des « *risques d'atteinte à l'ordre public* », insiste la dépêche. Mais ils peuvent contrôler l'identité et fouiller le véhicule des personnes. Et s'ils découvrent des « *objets par nature licites (outils, boules de pétanque, boulons, autres matériaux projetables, lunettes de piscine, aérosols...)* », une garde à vue est possible - encouragée même selon la circulaire - s'il existe par ailleurs « *des indices d'un déplacement pour une manifestation* », en l'espèce, un gilet jaune (pourtant obligatoire dans tout véhicule). Là encore, se glisse un détournement, celui de la définition de l'arme par destination qui normalement désigne « *tout objet qui, présentant avec l'arme définie au premier alinéa une ressemblance de nature à créer une confusion, est utilisé pour menacer de tuer ou de blesser ou est destiné, par celui qui en est porteur, à menacer de tuer ou de blesser* ». La dépêche poursuit le raisonnement en indiquant que les investigations porteront alors sur la vérification des données des téléphones portables afin de « *matérialiser un rendez-vous sur une manifestation* », rien de plus normal au demeurant pour un gilet jaune s'étant déplacé sans aucune intention délictuelle pour aller manifester. Au final, au nom de l'ordre public, la DACG assume de n'avoir quasi aucune exigence probatoire.

La boîte de Pandore est ainsi ouverte côté justice. En février 2019, alors que l'ancienne garde des Sceaux s'était rendue sur le plateau de permanence parisien en pleine mobilisation pour s'assurer de

---

<sup>53</sup> Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010.

la mise en oeuvre des consignes de « fermeté » (chacun y verra la frontière qu'il voudra avec des instructions dans des affaires particulières qui sont prohibées) et que le procureur de la République de Paris, Rémy Heitz, s'adonnait à une communication décomplexée aux côtés du préfet de police et dans les locaux de la préfecture de police de Paris, ce même procureur donnait pour instructions aux magistrats du parquet : de se priver d'investigations en demandant d'une part, aux parquetiers de permanence « *d'éviter de faire reconvoquer les policiers* », et de prendre attache téléphonique avec les effectifs interpellateurs en cas d'imprécision des conditions d'interpellation et d'autre part, de procéder à l'exploitation des vidéos-surveillance de la préfecture de police « *seulement pour les faits les plus graves et/ou contestés car très chronophage* » ; d'entraver la liberté d'aller et venir en préconisant de lever les gardes à vue « *le samedi soir ou [le] dimanche matin, afin d'éviter que les intéressés grossissent à nouveau les rangs des fauteurs de troubles* », alors que ces gardes à vue n'ont de fait plus lieu de se poursuivre en raison d'une décision de classement sans suite au motif 21 (infraction insuffisamment caractérisée) ou 56 (rappel à la loi) ; de favoriser le fichage en privilégiant de maintenir l'inscription des personnes qui ont été gardées à vue au fichier TAJ (traitement des antécédents judiciaires) alors que la procédure a été classée sans suite au motif 21 « *lorsque les faits ne sont pas constitués* » au mépris de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ayant condamné la France pour atteinte disproportionnée au respect de la vie privée ; et de déférer - et encore priver de liberté - en donnant pour instruction d'ordonner une présentation devant un délégué du Procureur pour se faire rappeler la loi « *lorsque les faits sont établis mais que la procédure reste trop lacunaire pour un renvoi devant une juridiction* ». Le Syndicat de la magistrature a dénoncé<sup>54</sup> les termes de cette note interne plaçant les magistrats du parquet dans une situation intenable. Déjà régulièrement soupçonnés par les observateurs extérieurs, parfois sincèrement, parfois opportunément, d'appliquer la volonté de l'exécutif, de par les conditions de nomination de leur procureur de la République, ils sont désormais sommés de maintenir dans une cellule de garde à vue puis sur un fichier de police des personnes n'ayant commis aucune infraction pénale et voulant exercer un droit garanti constitutionnellement. Des officiers de police judiciaire parisiens ont également eu le courage de dénoncer les mêmes instructions illégales de leur hiérarchie durant cette période<sup>55</sup>.

**Des poursuites bancales dans l'urgence** : les chancelleries successives sont friandes des « boîtes à outils », ne manquant pas d'imagination pour dénicher des incriminations pénales utilisables contre les mouvements sociaux. On y trouve des infractions classiques (soit les infractions relatives aux manifestations illicites, les dégradations, les outrages (en 2019 : 20 280 personnes ont été reconnues coupables du délit d'outrage à l'encontre de personnes dépositaires de l'autorité publique, y compris dans des contextes de manifestation, contre 18 046 en 2018. Les observateurs d'Amnesty international relèvent par exemple que le parquet a poursuivi plusieurs manifestants de ce chef en raison du slogan : « Oui au muguet, non au LBD »), rébellion ou violences sur les forces de l'ordre) mais la DACG y exhume également des infractions plus confidentielles : l'opposition à exécution de travaux publics, l'entrave ou gêne à la circulation routière (barrage), l'outrage à l'hymne ou au drapeau national en réunion.

L'argument mis en avant par les autorités pour justifier de telles orientations pénales est celle de l'exigence de « réactivité », imposant une « réponse immédiate et adaptée » - la même réactivité

---

<sup>54</sup> Premier communiqué de presse du Syndicat de la magistrature, « Le procureur de la République de Paris : le maillon faible des garants de la liberté individuelle », 25 février 2019 ; second communiqué de presse « Non, maintenir enfermés des innocents n'est pas « classique » », 27 février 2019.

<sup>55</sup> Pascale Pascariello, « Des policiers témoignent : « On est obligé d'accepter des instructions illégales », *Mediapart*, le 14 mars 2019.



que celle des unités mobiles sur-armées et sous-formées évoquée plus haut ? Rien d'étonnant que la voie de la comparution immédiate soit privilégiée quand bien même ce choix est dans la grande majorité des cas totalement inadapté. Les prévenus sont en effet jugés dans l'urgence, dans le temps de l'agitation - souvent médiatique - de la manifestation, incompatible avec une sérénité des débats. La comparution immédiate porte en elle toutes les formes d'une justice expéditive, pourvoyeuse d'un nombre important de mandats de dépôt et dans laquelle l'exercice des droits de la défense - de même que ceux de la partie civile dont le préjudice notamment est souvent périlleux à évaluer dans un délai si restreint - est rendu plus que difficile. Trop souvent par ailleurs, cette procédure d'urgence ne permet pas de mener des investigations poussées, d'autant plus utiles que la caractérisation des faits est malaisée dans ces affaires et nécessite des actes d'enquête multiples que les services de police ou de gendarmerie ne sont pas forcément en capacité de réaliser dans un temps et des conditions si contraignants, ce qu'on peut aisément comprendre au vu de la masse de gardes à vue à gérer. Les exigences d'exhaustivité ne sont du reste pas la priorité du ministère de la Justice qui, dans une circulaire du 22 novembre 2018, indique qu'« *afin de garantir la qualité des procédures judiciaires, les services d'enquête doivent être invités à utiliser les dispositifs de captation d'images mis à leur disposition et à les exploiter dans le temps de la garde à vue. Il sera néanmoins rappelé que les déclarations des officiers de police judiciaire ont force probante et que les vidéos ne constituent pas un élément probatoire exclusif de tout autre* »<sup>56</sup> alors que l'on sait que dans ce type de dossier les faits sont souvent contestés et l'exploitation des images primordiale, étant rappelé que les procès-verbaux des policiers et gendarmes ne valent qu'à titre de simple renseignement<sup>57</sup>.

Quelle est l'urgence par ailleurs à notifier à la chaîne des rappels à la loi par des délégués du Procureur soumis à la même cadence infernale que l'ensemble des acteurs judiciaires, sauf à y voir une nouvelle tactique pour éloigner les manifestants de leurs lieux de mobilisation ? A cet égard, il est particulièrement inquiétant de constater le recours disproportionné aux rappels à la loi avec interdiction de paraître prévus au nouvel alinéa 7 de l'article 41-1 du code de procédure pénale<sup>58</sup>, alternatives aux poursuites que la personne concernée ne peut pas contester et qui, selon divers observateurs (ACAT, Amnesty International), visent des personnes pour lesquelles les éléments à charge sont insuffisants ou très ténus.

Ce traitement judiciaire massif et trop souvent disproportionné, que plusieurs observateurs qualifient de harcèlement judiciaire, a pour effet d'une part de nourrir un sentiment d'injustice et d'autre part de dissuader l'exercice du droit à la liberté d'expression et à la manifestation pacifique, ce qui ne peut que nuire à moyen et long terme au respect des missions régaliennes et de leurs dépositaires. En effet, ces détournements institutionnellement assumés et encouragés ont des conséquences. Ils portent une atteinte bien réelle au droit de manifester, au-delà même de celles et ceux qui sont contrôlés : la répression dissuade. Ils installent et banalisent des illégalismes étatiques de sorte qu'il apparaît alors acceptable d'utiliser un outil de contrôle pour une autre finalité que la recherche d'une infraction pénale, comme de vider une infraction pénale de son contenu.

---

<sup>56</sup> Circulaire du ministère de la Justice du 22 novembre 2018 relative au traitement judiciaire des infractions commises en lien avec le mouvement de contestation dit "des gilets jaunes" ».

<sup>57</sup> Article 430 du code de procédure pénale : « *Sauf dans le cas où la loi en dispose autrement, les procès-verbaux et les rapports constatant les délits ne valent qu'à titre de simples renseignements* ».

<sup>58</sup> Article 41-1 alinéa 7 du code de procédure pénale : « *Demander à l'auteur des faits de ne pas paraître, pour une durée qui ne saurait excéder six mois, dans un ou plusieurs lieux déterminés dans lesquels l'infraction a été commise ou dans lesquels réside la victime* ».

Le Syndicat de la magistrature est loin d'être la seule organisation à dénoncer avec force cette pénalisation abusive du maintien de l'ordre. Il n'est pas anecdotique de rappeler que trois rapporteurs des Nations Unies ont fait part que « *le droit de manifester en France [a] été restreint de manière disproportionnée lors des manifestations récentes des "Gilets jaunes" et [que] les autorités devraient repenser leurs politiques en matière de maintien de l'ordre pour garantir l'exercice des libertés* » et que « *les restrictions imposées au droit ont également entraîné un nombre élevé d'interpellations et de gardes à vue, des fouilles et confiscations de matériel de manifestants, ainsi que des blessures graves causées par un usage disproportionné d'armes dites "non létales" telles que les grenades et les lanceurs de balles de défense ou flashballs* »<sup>59</sup>.

Enfin, nous attirons l'attention sur le fait que l'autorité judiciaire est vouée à un jeu d'équilibriste malsain lorsqu'il est question d'enquêter ou d'instruire sur des faits de violences policières, et qu'il est urgent, à l'instar de nombreux pays européens, de réfléchir, collectivement, à la création d'organes d'enquête indépendants qui pourraient être saisis par toute personne ayant un intérêt à agir et d'une instance *ad hoc* interdisciplinaire de déontologie policière. En effet, comment apprécier l'illégalisme policier et l'économie de la force publique lorsque les policiers sont à la fois mis en cause dans une affaire et enquêteurs dans d'autres, sous la coupe du même magistrat ; lorsque les inspections saisies par le magistrat ne sont pas indépendantes et sous-dimensionnées, sous la coupe du ministre de l'Intérieur ? Si l'IGPN est sous le feu des critiques, c'est souvent pour des raisons objectivées : l'un des motifs fréquents de classement dans suite est la non-identification des policiers, qui peut s'expliquer par la très grande difficulté à obtenir des témoignages en interne (que certains qualifient de véritable omerta), par le non-respect du port du matricule (voire de l'absence de brassard ou de la dissimulation du visage) ou par le non-respect du renseignement des fiches TSUA (indispensables pour la traçabilité des tirs effectués en opération) ; une interprétation large de l'article L.211-9 du code de la sécurité intérieure ; une exploitation tardive de certaines preuves (vidéosurveillances tardivement réquisitionnées, armes non expertisés, enregistrements non saisis). Par ailleurs, il convient de souligner que les chiffres publiés dans le rapport annuel de l'IGPN sont souvent incomplets, notamment sur l'origine des saisines (autorités judiciaires, autorités administratives, particuliers : non renseignée pour l'année 2019), sur la qualité des auteurs poursuivis (unité de voie publique, BAC, CRS, PAF, investigations, CSI/CDI, renseignement : non renseignée pour l'année 2019), sur la qualification pénale retenue (discriminations et injures : non renseignée pour l'année 2019), la nature des armes utilisées (pas de distinction depuis 2018 entre gaz lacrymogène, tonfa/matraque, Flash-Ball, LBD, PIE, grenades). Dans cette même logique de manque de transparence, il est remarquable que les données concernant les violences volontaires par personnes dépositaires de l'autorité publique soient publiées, depuis plusieurs années, en pourcentages et non plus en chiffres bruts. Un autre élément nous interroge également, celui de la baisse du nombre de sanctions disciplinaires (environ 600 en moins depuis les six dernières années) alors que le nombre de saisines est en augmentation, étant précisé qu'en Angleterre, l'Independent Office for Police Conduct (IOPC) enregistre environ trois fois plus de plaintes qu'en France.

Non sans méconnaître les contraintes liées à l'envergure de certaines mobilisations et la particularité de ces contentieux, le Syndicat de la magistrature ne peut toutefois passer à la trappe

---

<sup>59</sup> M. Seong-Phil Hong (Président-Rapporteur), Groupe de travail sur la détention arbitraire ; M. Michel Forst, Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme ; M. Clément Nyaletsossi Voule, Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association ; Haut-commissariat aux droits de l'homme de l'ONU, France : des experts de l'ONU dénoncent des restrictions graves aux droits des manifestants "gilets jaunes", 14 février 2019.

l'ampleur des détournements constatés et ainsi décrits, surtout à l'aune d'un enjeu de taille : la garantie du droit de manifester.

## **II-2- Empêcher les manifestants : une judiciarisation en amont de la manifestation**

Interdire, contrôler, éloigner, immobiliser les manifestants pour les empêcher de se mobiliser est un autre des axes de cette politique de sur-judiciarisation du maintien de l'ordre, qui se dédouble ainsi en un « maintien de l'ordre préventif »<sup>60</sup>, confirmant la philosophie répressive dominante faisant de la manifestation un problème d'ordre public et non l'exercice d'une liberté fondamentale. Nous assistons à une accélération et à une banalisation des imbrications entre police administrative, législation anti-terroriste et maintien de l'ordre, dont la porosité des frontières est de plus en plus flagrante au nom d'une protection devenue sacrée de l'ordre public.

Cette répression des manifestations qui ne dit pas son nom, fondée sur un « droit administratif pénal »<sup>61</sup>, s'illustre ainsi par l'usage outrancier des interdictions de manifester et de paraître et des contrôles d'identité, que la législation anti-terroriste a totalement décomplexé dans le cadre du maintien de l'ordre.

***Un maintien de l'ordre contaminé par la législation anti-terroriste*** : Roger Frey, ancien président du Conseil constitutionnel, rappelait en janvier 1977 que ses anciennes fonctions de ministre de l'Intérieur lui avaient permis de « constater que l'administration a toujours dans ses cartons d'innombrables textes de circonstances qui, en fait, ne servent à rien et dont l'adoption serait lourde de dangers. Il n'y a pas de mois où l'on ne propose à un ministre de l'intérieur un texte limitant la liberté au motif qu'il faciliterait l'action de la police ». C'est ainsi que les régimes d'exception sont de parfaits prétextes pour le pouvoir policier pour faire son marché, comme une sorte d'*open bar* liberticide qui se prolonge au-delà de la nuit.

L'état d'urgence déclaré le 13 novembre 2015 a été le laboratoire privilégié de ces dispositifs répressifs - et non préventifs - visant à faire obstacle à toute velléité de mobilisation protestataire. Au-delà du motif initial de prévention des actes de terrorisme, l'État a en effet expérimenté des interdictions générales de manifestation et des assignations à résidence de militants qui ont été décidées au moment de la COP 21, puis des interdictions de paraître, visant parfois les mêmes militants, pour chacune des mobilisations dans les mois qui ont suivi, notamment durant les manifestations contre la loi travail El Khomri<sup>62</sup>. Aussi, pendant près de deux ans, l'État a pratiqué l'interdiction administrative de manifester, en prétextant qu'elle était proportionnée à raison du recours possible devant le juge administratif, mais en faisant tout pour l'éviter en notifiant les interdictions au dernier moment, afin que leurs effets ne puissent être suspendus par les juridictions. Le dispositif a été très largement utilisé, jusqu'à sa censure par le Conseil constitutionnel le 9 juin 2017, au motif que le dispositif d'interdiction de paraître n'assurait pas « une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre

---

<sup>60</sup> Fabien Jobard, « Vers un maintien de l'ordre préventif », *Metropolitiques*, 1er février 2019.

<sup>61</sup> Avis de la Ligue des droits de l'Homme sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, juillet 2017.

<sup>62</sup> En ce sens, Raphaël Kampf et Aïnoha Pascual, « La censure des interdictions de manifester : une victoire à la Pyrrhus », *Délibérée*, n°3, février 2018.

*part, la liberté d'aller et devenir et le droit de mener une vie familiale normale »<sup>63</sup>.*

Sauf que l'effet de contamination l'a emporté de sorte que le fiel de l'exceptionnalité a pénétré le droit commun. Avec la loi SILT<sup>64</sup>, le ministre de l'Intérieur peut en effet imposer une interdiction de paraître (qui peut être assortie d'une obligation de pointer au commissariat ou à la gendarmerie) à toute personne à l'égard de laquelle il existe des « *raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* »<sup>65</sup>. Si cette disposition n'a pas - encore - été appliquée dans le cadre de la gestion « anticipée » des manifestations, nous comprenons néanmoins que l'arsenal juridique s'étoffe sur la base de normes exceptionnelles censées être dérogoires et temporaires mais qui ont été éprouvées un temps au préjudice de manifestants. La loi SILT a également institué les « périmètres de protection » sur lesquels nous reviendrons ci-après.

L'état d'urgence sanitaire a été une nouvelle occasion pour le gouvernement d'attaquer la liberté de manifester. Dans le projet de loi du 10 juin 2020 *organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire*, le pouvoir exécutif a en effet eu l'audace de vouloir tout simplement - et radicalement - « *limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature* » alors qu'était pendant devant le Conseil d'État un référé (déposé par plusieurs organisations dont le Syndicat de la magistrature) visant à la suspension de l'article 3 du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 *prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire*, réitérant l'interdiction des rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert et mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes. Ce n'est qu'à la suite d'une série de contentieux devant le Conseil d'État que les autorités ont dû courber l'échine pour faire prévaloir le droit commun en matière de manifestation.

***L'interdiction de manifester ou le couperet du maintien de l'ordre*** : quoi de plus radical que d'interdire en amont ou en aval d'une manifestation d'occuper le pavé des mobilisations. Une proposition de loi ancienne, dont le caractère grossièrement liberticide était jusque-là considéré comme une malformation rédhibitoire, était exhumée dans la hâte, avec la bénédiction du gouvernement. La proposition de loi « anti-casseurs » du 10 avril 2019<sup>66</sup> prévoyait entre autre, au prétexte orwellien de « protéger » la liberté de manifester, la possibilité d'interdictions administratives de manifester et l'instauration de « périmètres de sécurité » imposant des fouilles systématiques avant tout accès sur les lieux d'une manifestation. Malgré la molle réticence d'une partie de la majorité parlementaire, le texte a été finalement adopté et ce n'est que grâce au Conseil constitutionnel que les dispositions les plus graves ont été évitées, en considérant notamment concernant l'interdiction de manifester que « *compte tenu de la portée de l'interdiction contestée, des motifs susceptibles de la justifier et des conditions de sa contestation, le législateur a porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui n'est pas adaptée, nécessaire*

---

<sup>63</sup> Décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017.

<sup>64</sup> Loi du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme* dite « loi SILT », entrée en vigueur le 1er novembre 2017.

<sup>65</sup> Article L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure.

<sup>66</sup> Loi n°2019-290 du 10 avril 2019 *visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre lors des manifestations*.

*et proportionnée* »<sup>67</sup>. Le reste du texte, instituant notamment un délit de dissimulation du visage au fort potentiel de détournement (évoqué précédemment), est néanmoins entré en vigueur.

Grand bien leur fasse, à défaut de pouvoir continuer à agir individuellement pour neutraliser des personnes à la dangerosité fantasmée ou sur la « simple foi d'une mauvaise réputation »<sup>68</sup>, les autorités actionnent *crescendo* les interdictions générales de manifester. Il est en effet permis de constater une augmentation des décisions d'interdiction de manifestation. L'ACAT relève que s'il n'y a pas de chiffres officiels précis, il ressort de la documentation disponible que les décisions d'interdire une manifestation étaient rares jusqu'à récemment. Ainsi, à l'occasion de la commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre en 2015, le ministre de l'Intérieur de l'époque précisait qu'en 2014, sur les 2 047 manifestations revendicatives déclarées dans le ressort de la préfecture de police de Paris, seules 5 avaient été interdites, 25 en 2013 et 15 en 2012. Or, les interdictions de manifestation se sont multipliées lors du mouvement des gilets jaunes, mais pas seulement. Par exemple, au mois de janvier 2019, la préfecture de l'Eure a pris 23 arrêtés d'interdiction de manifester à l'occasion de la venue d'Emmanuel Macron dans la ville de Grand-Bourgtheroulde pour le lancement du grand débat national.

Il est vrai que la liberté de manifester a un statut ambigu<sup>69</sup> et est parfois décrite comme une « liberté sous surveillance »<sup>70</sup>. Le système juridique en vigueur en France est en effet un système « original »

---

<sup>67</sup> Décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019.

<sup>68</sup> Audition de François Molins devant la commission d'enquête sur le maintien de l'ordre précitée de mai 2015 : « *En revanche, il me paraît difficile d'interpeller une personne à titre préventif, en l'absence de décision de l'autorité administrative, sur la simple foi de sa mauvaise réputation* ».

<sup>69</sup> L'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui a valeur constitutionnelle, énonce clairement la liberté de manifestation des opinions : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi* », mais aucun texte constitutionnel stricto sensu ne consacre cependant explicitement la liberté de manifestation.

Le premier projet constitutionnel de 1946 prévoyait bien que « *le droit de défiler librement sur la voie publique et le droit de réunion sont garantis à tous* », mais il n'a pas été adopté.

Le Conseil constitutionnel, s'il a bien reconnu un droit à l'expression collective des opinions (CC 18 janvier 1995, n° 94-352 DC, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, cons. 16), n'a cependant jamais consacré la liberté de manifester en tant que telle.

En réalité, la norme de référence en matière de droit de manifester est le décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public (conséquence des événements des 6-7 février 1934, manifestation anti-parlementaire ayant fait plus d'un millions de blessé et provoqué la chute du gouvernement Daladier) qui a fait entrer le terme de « manifestation » dans le droit et précisé son régime juridique. Bien qu'il ait été formellement abrogé en 2012, les articles L.211-1 et suivants du code de la sécurité intérieure en reprennent les principes essentiels pour dessiner le régime juridique de la liberté de manifester, qui est un régime de déclaration préalable.

Le code pénal reconnaît par ailleurs depuis 1994 à la manifestation le caractère d'une liberté, mais avec une définition par la négative. Son article 431-1 dispose que « *le fait d'entraver d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la liberté d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation est puni d'un an d'emprisonnement et de 15.000 euros d'amende* ».

La Convention européenne des droits de l'homme ne consacre pas non plus de disposition spécifique à la liberté de manifester. La liberté de manifester ses convictions est certes visée par l'article 9 de la Convention ; et l'article 10 est relatif à la liberté d'expression, tandis que l'article 11 garantit la liberté de réunion pacifique et d'association. L'ensemble aboutit toutefois à une réelle protection de la liberté de manifestation par le droit européen des droits de l'Homme, la Cour européenne des droits de l'homme ayant plusieurs fois établi que cette liberté engendre même des obligations positives à la charge des États, qui ne peuvent se contenter de ne pas entraver ou abusivement limiter la liberté de manifester mais doivent, au-delà, permettre à tous les groupes de l'exercer - fussent-ils pour ce faire déployer des efforts spécifiques pour protéger des défilés menacés.

<sup>70</sup> Olivier Le Bot, « La liberté de manifestation en France : un droit fondamental sur la sellette ? ».

de déclaration<sup>71</sup> qui se distingue - à première vue - du système d'autorisation, pour les manifestations se déroulant sur la voie publique. En théorie, cette déclaration oblige les autorités à délivrer un récépissé mais n'enclenche pas de mécanisme d'autorisation. Une manifestation n'a certes pas besoin d'être autorisée, mais sa déclaration est obligatoire. La loi française ne le dit pas tel quel, mais une manifestation non déclarée devient *de facto* illégale, ce qui revient à faire de la déclaration préalable une sorte de mécanisme d'autorisation. En pratique, s'engage une nécessité pour l'organisateur de négocier la manifestation, qui de fait se trouve d'emblée dans un rapport de force.

Négociation ou pas, rapport de force ou pas, la mesure d'interdiction doit néanmoins être motivée par un risque de trouble à l'ordre public (article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure) ; elle ne doit pas, en outre, pouvoir être remplacée utilement par une mesure moins restrictive<sup>72</sup>. Les rapporteurs spéciaux de l'ONU ont par ailleurs rappelé que « *les interdictions générales, y compris l'interdiction complète d'exercer un droit ou l'interdiction d'exercer un droit à certains endroits ou à certains moments, sont intrinsèquement disproportionnées, car elles empêchent de prendre en compte les circonstances propres à chaque réunion proposée* »<sup>73</sup>. Sauf que l'on constate que les motivations des préfets ou des maires - lorsqu'il ne s'agit pas de copier-coller - ne contiennent pas toujours de griefs matériels ou objectivables pour asseoir de telles interdictions, lesquelles peuvent certes être contestées devant le juge administratif par la voie du référé, à supposer toutefois que l'arrêté ne soit pas notifié seulement quelques heures avant la manifestation, ce qui est loin de ne jamais arriver. Le concept « d'ordre public immatériel »<sup>74</sup> est de plus en plus sous-entendu dans certaines mesures d'interdictions alors que la jurisprudence administrative, sauf décisions isolées<sup>75</sup> ne l'admet pas. La Cour européenne des droits de l'homme<sup>76</sup> considère d'ailleurs que les manifestations, déclarées ou non, doivent faire l'objet d'une tolérance des pouvoirs publics de « l'éventuel désordre » que toute manifestation est susceptible d'entraîner. De même, comme le rappellent les lignes directrices de l'OSCE, l'imprécision inhérente au terme d'ordre public « *ne doit pas être exploitée pour justifier l'interdiction ou la dispersion de réunions pacifiques* »<sup>77</sup>.

---

<sup>71</sup> L'article L. 211-2 du code de la sécurité intérieure précise les modalités de cette déclaration préalable, laquelle concerne « *tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique* », distinction devant être absolument faite entre les termes manifestation et attroupement, lequel est défini à 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* ».

<sup>72</sup> En ce sens, CE 12 novembre 1997, n°169295 : la mesure d'interdiction frappant la communauté tibétaine de France à l'occasion d'une visite du président de la République populaire de Chine a pu être annulée au double motif que l'éventuelle atteinte aux « *relations internationales de la République* » est étranger à des considérations d'ordre public d'une part, et qu'un arrêté d'interdiction générale excédait, d'autre part, ce qui était requis par le maintien de l'ordre. Reste que l'annulation au fond, en 1997, d'un arrêté de manifester datant de 1994 est de peu d'effet sur l'effectivité des droits des intéressés.

<sup>73</sup> Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016.

<sup>74</sup> Pierre Delvolvé, « L'ordre public immatériel », *RFDA* 2015.

<sup>75</sup> CE, 23 juillet 1993, *Saldou*, n°107126 ; CE, ord., 5 janvier 2007, *min. de l'Intérieur c/Assoc. « Solidarité des Français »*, n°300311.

<sup>76</sup> CEDH n°38676/08, *Disk et Kesk c. Turquie*, 27 novembre 2012.

<sup>77</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition), 9 juillet 2010.

Les conséquences judiciaires sont en proportion implacables. Ainsi, en 2019, 42 organisateurs de manifestations ont été déclarés coupables du délit d'organisation de manifestation ayant été interdite ou délibérément déclarée de manière inexacte<sup>78</sup>, soit 7 fois plus que l'année précédente. Par ailleurs, la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique est étendue à plusieurs délits (notamment celui de participation à un attroupement en vue de préparer des dégradations ou des violences). Elle est assortie de la possibilité d'imposer une obligation de pointage pendant les manifestations. La violation de ces interdictions comme du pointage est punie respectivement d'un an et six mois d'emprisonnement, ouvrant dans ces deux cas la voie à une garde à vue et à une comparution immédiate. Nous constatons ainsi que la répression de militants s'enferme dans une circularité où une personne condamnée pour des dégradations qu'elle était susceptible de commettre, peut ensuite être condamnée à nouveau pour s'être rendue à une manifestation sans heurt, sur la seule base de l'interdiction.

***Le contrôle d'identité ou la tenaille du maintien de l'ordre*** : autre dispositif de méta-maintien de l'ordre est celui du recours massif aux contrôles d'identité, en particulier en amont et en marge des manifestations. L'article 78-2 du code de procédure pénale définit plusieurs hypothèses de contrôles d'identité : les contrôles opérés en lien avec la commission d'une infraction, ceux justifiés par une menace pesant sur l'ordre public ou encore les opérations autorisées par des réquisitions prises par le procureur de la République. Mais en pratique, la procédure de contrôle d'identité est régulièrement détournée et entrave par voie de conséquence l'exercice du droit de manifester. Nous n'aborderons pas ici, dans ces développements centrés sur le maintien de l'ordre, le problème des contrôles d'identité discriminatoires, qui ont d'ailleurs été largement documentés par le Défenseur des droits ainsi que par de nombreux chercheurs et qui ont conduit à la condamnation de l'État, étant observé que le volume exorbitant de ces opérations<sup>79</sup>, qu'il soient réalisés dans le cadre des manifestations ou dans d'autres, rend *de facto* impossible un contrôle effectif de l'autorité judiciaire.

Comme nous l'avons développé plus haut, la dépêche de la DACG du 6 décembre 2018 incite les procureurs de la République à délivrer des réquisitions de contrôle d'identité au contenu extrêmement large, en indiquant que dans ce cadre, les policiers qui contrôlent « *n'ont pas à justifier des soupçons* », ni à identifier des « *risques d'atteinte à l'ordre public* ». De la même manière, la circulaire précitée du ministère de la Justice du 22 novembre 2018 rappelle que les forces de l'ordre peuvent y procéder « *pendant une période de temps déterminée, sans avoir à justifier d'un élément visible et objectif lié à la commission d'une éventuelle infraction* ». Pour le Défenseur des droits, « *cette absence de condition objective favorise les risques de discrimination et des comportements des forces de l'ordre non conformes à la déontologie et alimente un sentiment de violation arbitraire des libertés fondamentales par les forces de police* »<sup>80</sup>. Dans une décision du 10 décembre 2019<sup>81</sup>, le Défenseur des droits a d'ailleurs considéré que les forces de l'ordre avaient

---

<sup>78</sup> Article 431-9 du code pénal : « *Est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende le fait : 1° D'avoir organisé une manifestation sur la voie publique n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable dans les conditions fixées par la loi ; 2° D'avoir organisé une manifestation sur la voie publique ayant été interdite dans les conditions fixées par la loi ; 3° D'avoir établi une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l'objet ou les conditions de la manifestation projetée* ».

<sup>79</sup> Par exemple : 43 000 contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République en Seine-Saint-Denis ont été réalisés en 2015 selon le Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP).

<sup>80</sup> Défenseur des droits, Avis n°19-02 sur la proposition de loi n°1352 *visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs*.

<sup>81</sup> Décision 2019-246, du 19 décembre 2019.

restreint arbitrairement les droits de 43 manifestants qui avaient été conduits dans un poste de police le 2 janvier 2019 pour un contrôle d'identité alors que ces personnes étaient en possession de leurs papiers d'identité. Force est de constater que dans le cadre des manifestations, l'utilisation industrielle de l'article 78-2 transforme cette disposition légale en un blanc-seing à destination des policiers et des gendarmes de sorte que, sous couvert de ce cadre juridique, ils peuvent bloquer les manifestants et les empêcher de se rendre dans les cortèges.

La législation anti-terroriste a par ailleurs contribué à étendre le champ d'action des forces de l'ordre en matière de contrôle des personnes. En effet, la loi SILT a repris à son compte les mesures principales mises en oeuvre dans le cadre de l'état d'urgence déclaré en 2015, dont celle des périmètres de protection<sup>82</sup> qui permettent de soumettre l'accès et la circulation des personnes à des palpations de sécurité, des fouilles de sacs et de bagages ainsi qu'à des fouilles de véhicules. La loi autorise, pour la réalisation de ces contrôles, que les forces de sécurité de l'État soient assistées d'agents de police municipale ainsi que d'agents de sécurité privée. A cet égard, il n'est pas du tout anecdotique de constater que seuls 12 % des périmètres de protection ont été gérés uniquement par les forces de police et de gendarmerie, et que dans tous les autres cas, ont été mobilisés soit des agents de sécurité privée (22 % des périmètres), soit des agents de police municipale (6 % des périmètres), soit ces deux catégories d'agents de manière concomitante (60 % des périmètres). Or, ces périmètres de protection sont souvent activés et renouvelés dans des zones d'affluence telles que des gares ou pour couvrir des événements tels que des manifestations, pour des motifs illégaux, ce qu'a d'ailleurs pointé le Sénat dans son rapport de suivi de la loi SILT : *« À l'aune des travaux qu'il a menés, le rapporteur a observé, notamment au cours des premiers mois d'application de la loi, des difficultés d'appréhension du périmètre de la mesure par certaines préfectures, qui ont recouru aux périmètres de protection dans des situations et pour des motifs non conformes au cadre légal. Il en a notamment été ainsi des périmètres mis en place autour de la préfecture de Charleville-Mézières et d'une usine située près de Notre-Dame-des-Landes, qui se justifiaient non par la prévention d'actes de terrorisme, mais pour des motifs d'ordre public [...] Par ailleurs, comme le rapporteur a déjà eu l'occasion de l'indiquer dans le rapport intermédiaire de la mission de décembre 2018, plusieurs préfectures ont instauré, pendant les premiers mois d'application de la loi, des périmètres de protection quasi permanents : autour de la gare de Lille Europe, de la gare du Nord à Paris, du port de Dunkerque et du centre nucléaire de Flamanville ».*

La loi « anti-casseurs » du 10 avril 2019 est de surcroît venue étendre le régime des fouilles et des inspections visuelles dans le cadre des manifestations (article 78-2-5 du code de procédure pénale), en permettant à des officiers de police judiciaire (OPJ), ou à des agents de police judiciaire (APJ) placés sous leur responsabilité, sur réquisitions en ce sens du parquet, de procéder, sur les lieux d'une manifestation et à ses abords immédiats, à l'inspection visuelle et à la fouille de bagages ainsi qu'à la visite des véhicules se trouvant dans cette zone sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public, et ce dans le but de rechercher et de poursuivre le délit prévu à l'article 431-10 du code pénal, consistant à participer à une manifestation en étant porteur d'une arme.

Plusieurs observateurs ont également constaté que nombre de contrôles d'identité étaient effectués à la faveur des nasses ou *kettling* qui est une pratique importée d'une technique policière britannique

---

<sup>82</sup> Article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure : *« Afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut instituer par arrêté motivé un périmètre de protection au sein duquel l'accès et la circulation des personnes sont réglementés ».*



datant des années 1970 consistant à regrouper des manifestants à l'intérieur d'un cordon policier plus ou moins hermétique. Cette technique a déjà été largement utilisée lors des mobilisations contre le CPE en 2006 et, très souvent, dans la pratique, ne laisse pas d'échappatoire aux manifestants et crée au contraire des mouvements de foule, étant indiqué que la CEDH, à propos des nasses, a rappelé que « *compte tenu de l'importance fondamentale de la liberté d'expression et de la liberté de réunion dans toute société démocratique, les autorités doivent se garder d'avoir recours à des mesures de contrôle des foules afin, directement ou indirectement, d'étouffer ou de décourager les mouvements de protestation* »<sup>83</sup>. Comme le décrit Olivier Cahn à propos de la manifestation observée Place Bellecour à Lyon en 2010<sup>84</sup>, les officiers de police judiciaire profitent de ce « barriérage » pour contrôler l'identité des manifestants, conduisant à ce qu'il appelle des « gardes à vue foraines ». Aujourd'hui, la nasse est appelée par les préfets « l'encagement » qui est tout aussi dangereux, même si les autorités sont tenues de laisser une voie de sortie aux manifestants et qui porte en lui-même une atteinte à la liberté d'aller et venir.

L'espace public est ainsi quadrillé de sorte que ceux qui manifesteraient des velléités d'y exprimer des opinions contestataires en sont éloignés. Le Syndicat de la magistrature craint fortement que ce désagrègement du droit de manifester se poursuive, la proposition de loi *relative à la sécurité globale* - en cours d'examen parlementaire au moment de la rédaction de ces observations - en étant l'une des dernières illustrations flagrantes au vu des nombreuses dispositions visant à durcir encore davantage les techniques du maintien de l'ordre. De la même manière, les réflexions portant sur le fichage des manifestants nous inquiètent particulièrement. Déjà en 2015, le gouvernement avait suggéré d'étendre le régime des interdictions de stade aux manifestations, étant indiqué que le fichier relatif à la prévention des atteintes à la sécurité publique<sup>85</sup> permet à la police de collecter des informations sur les personnes pouvant porter atteinte à la sécurité publique mais également sur celles « *susceptibles d'être impliquées dans des actions de violence collective, en particulier en milieu urbain ou à l'occasion de manifestations sportives* », tandis qu'en 2019, un « fichier des casseurs » était proposé par Stanislas Guérini (délégué général LRem) prévoyant des conditions d'enregistrement floues et très larges tenant à l'existence d'une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public et la condamnation préalable de l'individu pour des faits de violences ou ses relations supposées avec un groupe d'individus violents. Nos inquiétudes sont ravivées avec la proposition de loi *relative à la sécurité globale* qui réintroduit à bas bruit la question du fichage, laquelle s'avère être au cœur des dispositifs élargis des drones et du traitement en temps réel des images issues des caméras-piétons.

L'ensemble de ces analyses nous conduisent à constater que l'encadrement du maintien de l'ordre est tapissé de mesures de contrainte, de contention, de répression qui dépassent les frontières du désordre. Il apparaît clair que le nerf de la guerre se joue désormais également sur les terrains d'un droit pénal putatif et préventif dans lequel l'autorité judiciaire s'est engouffrée parfois sans discernement.

---

<sup>83</sup> CEDH, *Austin contre Royaume-Uni*, 15 mars 2012, n°39692/09, 40713/09 et 41008/09, §68.

<sup>84</sup> Olivier Cahn, « Polices en place », *Vacarme*, n°57, 2011.

<sup>85</sup> PASP, créé par le décret n°2009-1249 du 16 octobre 2009.