

## ***Prise de position***

### **« La doctrine française du maintien de l'ordre est-elle en train de se transformer ? : le juste équilibre entre exercice des libertés et ordre public .**

Une Commission d'enquête parlementaire chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain a été créée suite à la mort de Rémi Fraisse, jeune militant écologiste de 21 ans, dans la nuit du 25 octobre 2014 sur le site de Sivens.

Cette commission présidée par Noël MAMERE a rendu son rapport le jeudi 21 mai 2015 sous la plume de Pascal POPELIN, son rapporteur.

De manière assez inhabituel, le Président de cette commission se démarque des conclusions du rapporteur et indique apporter une contribution personnelle différente : *« 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 ».*

En effet, le rapport dresse une synthèse très réductrice et éloignée de la teneur des débats qui ont eu lieu durant plusieurs semaines devant cette commission, d'une très grande qualité. Il porte une vision sécuritaire et répressive des mouvements sociaux, catégorise les bons manifestants des mauvais et maintient l'usage des lanceurs de balles de défense (LBD).

Parmi les 23 propositions du rapport, certaines sont particulièrement inquiétantes et attentatoires à nos libertés fondamentales : mise en place d'équipes renforcées dans les « préfectures les plus exposées », peine complémentaire d'interdiction de manifester sur la voie publique en cas de condamnation pour violences commises lors des troubles à l'ordre public, interdiction individuelle de manifester par arrêté préfectoral, contrôles d'identité renforcés et généralisés en amont des manifestations et mise en place d'un local de permanence pour les contrôles collectifs d'identité, concertation préalable obligatoire, renforcement de la capacité des unités spéciales à interpellier et recours systématique à la vidéo, renforcer la coordination autorités judiciaires et préfectorales pour les poursuites pénales.

Si l'Etat entend légiférer en s'appuyant sur ces propositions, la doctrine du maintien de l'ordre va subir une profonde mutation, portant nécessairement atteinte aux libertés des citoyens.

Le chercheur Cédric Moreau de Bellaing explique cette transformation ou réformation de la doctrine du maintien de l'ordre, en s'appuyant sur les événements qui se sont déroulés sur le site de Sivens et ayant conduit à la mort d'un jeune manifestant :

*« Une constante est ressortie du discours officiel dans le cadre des événements de Sivens : la violence était hors de toute proportion. Je suis fort surpris par cette affirmation. De nombreux événements violents et très en deçà de ce que nous avons pu voir à Sivens, ont déjà eu lieu en France ou en Grèce, en Allemagne, et la technique française du maintien de l'ordre est très*

*spécifique, reconnue dans le monde entier. Il s'agit donc plus d'un symptôme et d'un changement de discours, synonyme d'un changement de doctrine du maintien de l'ordre. L'intensité de l'intervention des forces de l'ordre se justifie par l'intensité et le changement des méthodes des protestataires. Or, ce principe est radicalement opposé à la doctrine française qui considère que la force doit être montrée sans l'exercer, afin de contraindre les protestataires à ajuster leurs méthodes à celles des forces de l'ordre. Ce retournement que la tragédie de Sivens a contribué à rendre visible, est particulièrement inquiétant ».*

« *La force doit se manifester sans avoir à s'exercer* », règle d'or du maintien de l'ordre à la française, a été profondément mise à mal ces dernières décennies et questionne sur le cadre juridique d'intervention des forces de l'ordre.

Le maintien de l'ordre est une affaire d'Etat. Le pouvoir se réserve le monopole de la violence, socle de l'Etat, selon Max Weber. Cette force de l'Etat n'est rien, tout est dans la croyance en la force, le crédit qu'on lui accorde, précisera Pierre Bourdieu.

Or, « *sans croyance, c'est à dire sans le travail de production de l'adhésion et de la sujétion, la force est nue, et si elle ne l'est pas aujourd'hui, elle le sera sans tarder. Déclin de la croyance, recours accru à la force : nous voici au cœur du paradoxe de la domination étatique contemporaine* ».

Question au cœur du débat public, qui revêt toute son importance en temps de crise démocratique, temps des revendications sociales.

L'Etat français est fier de sa doctrine du maintien de l'ordre. « *Le maintien de l'ordre est une spécificité française remontant à la Révolution française, qui a posé les bases du maintien de l'ordre moderne* » (B.Cavailler).

Il s'est construit au fil des soulèvements populaires, des colères du monde agricole et ouvrier, des manifestations contemporaines.

« *Chaque grande période de trouble engendre des évolutions internes à la police. Parfois même, des changements de doctrine, d'orientations, de stratégies globales* » (D.Dufresnes)

1871, la Commune et sa sanglante répression. 1921, les premiers pelotons de gendarmes mobiles, police des foules. Le droit fondamental de manifester est évoqué en 1935 et un régime de déclaration préalable est fixé. 1941, Vichy créé les Groupes Mobiles de réserve (GMR) qui deviendront à la libération les Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS), créés en 1944. Les grandes grèves insurrectionnelles de 1947 voient l'utilisation des gaz lacrymogènes. Mai 1968, la plus grande explosion sociale de l'après-guerre. Guérilla urbaine, cocktails Molotov, matraques, grenades offensives. Avril 1969, création de Saint Astier, lieu de formation, équipement par des tenues ignifugées. Les années 70 vont marquer un tournant. Anarchistes, autonomes, actions coup de poing de la CGT. Loi anticasseurs en 1970, responsabilité pénale du manifestant, création d'unités légères d'intervention. 1977, Creys-Malville, 1979, violences urbaines. Création d'un service spécialisé au sein des renseignements généraux. 1986, mort de Malik Oussebine. Emeutes de 2005, mouvement anti-CPE de 2006. 2012-2015 : Notre Dame des Landes, Sivens...

L'histoire du maintien de l'ordre, c'est l'histoire des protestations sociales. Parler du maintien de l'ordre, c'est évidemment parler du droit de manifester.

« *L'objet du maintien de l'ordre républicain est de permettre l'expression des libertés publiques, comme celle de manifester, dans les meilleures conditions de sécurité pour les personnes et les biens.*

*La force publique a pour mission de faciliter et permettre l'exercice de ce droit, elle le fait sous l'autorité du Préfet » (Patrice BERGOUGNOUX, Préfet honoraire).*

La liberté de manifester a été mentionnée pour la première fois dans un décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public et consacrée comme une des facettes de la liberté d'expression à valeur constitutionnelle (CC. 18 janvier 1995), composante de la liberté de réunion pacifiste (article 11 de la CESDH). Les ingérences doivent être justifiées par un besoin social impérieux et proportionnées au but légitime visé (CEDH, Barraco C/ France, 5 mars 2009).

Régime de liberté, c'est un régime de déclaration qui s'applique. Article L 211-1 du Code de Sécurité Intérieure (CSI) : *« Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et , d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique ».*

L'interdiction de manifester est une décision prise par le représentant de l'Etat ou l'autorité investie des pouvoirs de police qui va estimer que les troubles à l'ordre public sont tels qu'il ne pourra pas les gérer. Mais la subtilité réside dans le fait que la manifestation non déclarée ne peut être interdite, sauf à démontrer, constater le trouble à l'ordre public. De même, la violation de l'interdiction de manifester est peu sanctionnée, comme le souligne Thomas ANDRIEU, directeur des libertés publiques et affaires juridiques du Ministère de l'Intérieur. Seuls les déclarants peuvent être sanctionnés pénalement, mais les participants encourent uniquement une amende pour non respect d'un arrêté préfectoral (article 431-9 du Code Pénal, article 610-5 du CP).

L'autorité administrative reconnaît ainsi qu'il est souvent plus opportun d'autoriser une manifestation plutôt que l'interdire, pour éviter tout trouble à l'ordre public qui constitue l'objectif premier, mais aussi pour pouvoir entrer en contact avec les organisateurs et prévenir en amont les éventuels troubles.

A coté du régime libéral de la manifestation, la notion d'attroupement qui elle, ne correspond pas à l'exercice d'une liberté publique. Il s'agit d'un rassemblement de personne, sur la voie publique ou un lieu à usage du public, susceptible de troubler l'ordre public, sans finalité politique reconnue.

Article L 431-3 du CP : *« Constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public.*

*Un attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser restées sans effet adressées dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article [L. 211-9](#) du code de la sécurité intérieure ».*

L'intervention de la force publique est ainsi justifiée en raison d'un attroupement susceptible de troubler l'ordre public. C'est le maintien de l'ordre, gestion de l'attroupement.

Une fois le cadre juridique posé de la manifestation et de l'attroupement, la pelote de l'opération de maintien de l'ordre se déroule, en plusieurs temps et faisant intervenir plusieurs autorités, avec différents moyens : dispersion par sommations, usage de la force simple, usage des armes, commandement, autorité civile,...

R 211-13 du CSI : *« l'emploi de la force par les représentants de la force publique n'est possible que si les circonstances le rendent absolument nécessaire au maintien de l'ordre public dans les conditions définies par l'article L 211-9. La force déployée doit être proportionnée au trouble à faire cesser et son emploi doit prendre fin lorsque celui-ci a cessé ».*

Le maintien de l'ordre est donc un métier qui requiert une formation spécifique et une expérience particulière. Le maintien de l'ordre à la française est fier et envié partout dans le monde. Pourtant, les transformations qui ont commencé dans les années 70 et qui se sont poursuivies, notamment en 2005-2006 lors des émeutes suite à la mort de Zyed et Bouna, et autour du CPE, ont mis à mal cette doctrine, montrant la grande difficulté actuelle à concilier exigences politiques et gestion des nouvelles formes de protestation sociale.

David Dufresne a parfaitement raconté cette transformation dans son enquête sur le maintien de l'ordre durant les émeutes de 2005 et le mouvement anti-CPE de 2006 : « *Une affaire de choix. C'est avant tout cela, le maintien de l'ordre. Des choix policiers comme autant d'options politiques. Parfois habiles, souvent contradictoires, toujours fluctuants. La gestion du désordre à la française résulte en effet d'un savoir-faire qui a considérablement évolué depuis la naissance de la Vème République. Entre les paniers à salade des années 70 et l'hélicoptère en station dans les nuits de banlieue en 2005, entre le « bidule » policier d'autrefois et les caméras infrarouges des forces mobiles d'aujourd'hui, le pavé 1968 et les balles réelles 2005, le mousqueton et le flashball, c'est beaucoup plus qu'une technique qui a changé : une intelligence des mouvements de foule, des stratégies complexes, des options tactiques différentes au gré des buts politiques. Une adaptation permanente à l'évolution de la crise. Rien n'est anodin, rien n'est laissé au hasard* ».

Entre 2005-2010 : la doctrine change, les moyens aussi : Réduction massive des effectifs, perte d'information en amont du fait de la disparition des renseignements généraux, judiciarisation du maintien de l'ordre, transformation de l'armement, médiatisation...

D'un côté, il est demandé aux forces de l'ordre de faire de l'interpellation, mission en totale opposition avec leur formation de maintien de l'ordre et de l'autre, les gendarmes mobiles et CRS qui sont formés pour le maintien de l'ordre ne sont pas en nombre suffisant pour assurer leur mission dans certaines situations plus délicates et font donc appel à des forces d'intervention non formées au maintien de l'ordre, dans un contexte décrit par Bernard Cavailler, « *de radicalisation de la société et de violence globale* ».

« *La transformation du maintien de l'ordre est inéluctable car elle doit s'adapter à un nouveau territoire, les modes opératoires des manifestants changent. Par contre cette transformation, telle qu'elle est apparue à Sivens est discutable. La question qui est posée est celle du degré de désordre que nous pouvons accepter et à quel moment les forces de l'ordre doivent-elles se retirer ?* » (Moreau de Bellaing).

Comment ce maintien de l'ordre à la française a-t-il réagi face aux nouvelles formes de contestations sociales ?

La commission parlementaire s'est créée suite à la mort d'un jeune manifestant, tué sur le site de Sivens, dans la nuit du 24 au 25 octobre 2014 par une grenade offensive. La manifestation du 24 octobre 2014 faisait suite à plusieurs mois d'opérations de maintien de l'ordre.

Sivens est devenu très rapidement un cas d'école, parfaitement commenté lors des débats de la commission.

Une nouvelle forme de contestation sociale, à l'instar de Notre Dame des landes, de Sivens, de Roybon, voit le jour et s'ancre dans le paysage démocratique.

Aucune manifestation n'est déclarée. Les organisateurs officiels traditionnels n'existent pas, le choix est voulu d'une manifestation spontanée et désorganisée. La manifestation s'installe dans la durée, elle devient occupation d'un lieu. Le site devient une micro société autogérée de femmes et d'hommes venues d'horizons multiples, ayant en commun une volonté d'exprimer leur opposition à un projet considéré comme inutile et dangereux pour l'environnement. Ils viennent vivre sur le site, en font leur lieu d'habitation principale. Se crée une Zone A Défendre (ZAD).

Les forces de l'ordre interviennent pour disperser la manifestation et l'attroupement, pour exécuter

les décisions de justice d'expulsion, pour permettre l'exécution de travaux publics.

*« Le maintien de l'ordre en milieu rural est un des plus difficiles » ..*

Le rapport POPELIN décrit le phénomène des ZAD en précisant bien qu'il *« ne s'agit pas d'atteinte à l'ordre public, mais plutôt de violation du droit de propriété qui relève du judiciaire et dont l'exécution des décisions de justice pourra être accompagnée des forces de l'ordre si nécessaire »*.  
...Pourtant, le rapport indique : *« sur une zad, se succèdent des opérations de sécurisation voire de police judiciaire classique, d'une part, et parfois, des opérations de maintien de l'ordre, d'autre part, lorsque l'attroupement des activités fait violemment échec aux première »*.

Le cadre juridique d'intervention des forces de l'ordre devient dès lors particulièrement flou et laisse place à toutes les dérives possibles : contrôles d'identité au faciès, interpellations violentes, garde à vue multiples, usage de la force et des armes sans sommations, absence de l'autorité civile,...

Le Président de la LDH, Pierre TARTAKOWSKI l'a précisé : *« en amont, les policiers ont eu un comportement provocateur et des milices pro barrages sont intervenus..la proximité, la familiarité a eu des effets pervers. Il s'agit d'un problème de permanence de l'autorité civile et de commandement »*.

Malheureusement et de manière dramatique, ces dérives, cette absence de cadre juridique, cette escalade de la violence durant une durée anormalement longue, a entraîné la mort d'un jeune manifestant et ce, malgré les nombreuses alertes en amont à l'endroit des pouvoirs publics.

Le rapport POPELIN considère que la difficulté provient des adversaires qui usent de nouvelles formes de violence organisée et armée, qui ne respectent pas l'ordre républicain, qui portent atteinte au droit de manifester et qui fragilisent le subtil équilibre trouvé dans la doctrine française du maintien de l'ordre.

C'est se tromper d'ennemi et faire le mauvais choix, choisir une transformation qui ne prend pas en compte les nouvelles réalités.

La présence de groupuscules violents en marge des manifestations a toujours existé, ce n'est pas nouveau et les forces de l'ordre sont formés pour les gérer et les affronter.

La violence sur les ZAD n'a pas été aussi forte que les pouvoirs publics ont voulu le faire croire. La violence en 2005 et 2006, la violence en Mai 68 l'ont été beaucoup plus intensément, et il n'y pas eu de mort !

Ainsi, les propositions du rapport Popelin n'apportent aucune piste de réflexion sérieuse et aucun élément juridique novateur. Il sert uniquement à légitimer le travail des forces de l'ordre, annoncer qu'elles manquent de moyens et renforcer le contrôle des manifestants.

Outre qu'il sera quasiment impossible de mettre à exécution de telle mesure, sauf à craindre des arrestations arbitraires, des contrôles discriminatoires et des erreurs judiciaires, ces mesures portent gravement atteinte aux libertés les plus fondamentales. Dans un contexte particulièrement délétère et alors même que la loi sur la surveillance et le renseignement va être votée, faisant entrer dans le champ de cette surveillance, les violences collectives, ces propositions font froid dans le dos.

Il ne reste ainsi qu'un pas à franchir pour que tout opposant soit non seulement surveillé mais également empêché de s'exprimer et de manifester. Les dérives sont inquiétantes, la démocratie est en danger si de telles propositions venaient à être formalisées dans une loi.

Au surplus, ces propositions vont à l'inverse de la doctrine qui a fondé la spécificité française du maintien de l'ordre. Il serait ainsi odieux de réduire le maintien de l'ordre à une simple fonction de bras armé du pouvoir.

Sauf à vouloir sciemment transformer le maintien de l'ordre en machine de répression des mouvements sociaux et assumer ce choix politique, il apparaît au contraire que le choc de la violence policière et gendarmesque ayant conduit au drame de Sivens, doit nous obliger à réfléchir à la place que nous entendons laisser dans une société démocratique aux différents formes d'expression populaire et de protestation active.

Dans la nuit même de la mort de Malik Ousseki, le porte parole de la Fasp, syndicat de police, diffuse un communiqué : *« A ceux qui nous gouvernent, je dis que la responsabilité est aussi la leur et qu'elle est politique. Gardien de la paix, j'ai fait Mai 68 sous le casque, les manifestants étaient autrement déterminés et brutaux, et pourtant, aucun mort ne fut à déplorer parmi eux lors des charges policières. Alors, pourquoi aujourd'hui ? Parce qu'on a trop joué avec la police. Quand on est responsable, on ne dit pas « Allez y ! foncez ! je vous couvre » pour s'étonner ensuite des dégats ».*

Près de trente ans après, ces mots pèsent de tout leur poids et leur sens gardent la même pertinence. La responsabilité est politique, elle est au cœur des transformations de notre société »