

INHESJ / CESDIP (CNRS) / Université de Lausanne (IEPH) / Centre Marc Bloch de Berlin

« Désescalade de la violence et gestion des foules protestataires
Quelle(s) articulation(s) en France et en Europe aujourd'hui ? »

Anne Willeumier (dir.), Olivier Fillieule, Fabien Jobard, Andrea Kretschmann,
Aurélien Restelli, Pascal Viot

Convention d'étude et de recherche 2018-5

INHESJ / Défenseur des droits

Rapport final

Juillet 2021

Introduction

Contexte et problématique

La recherche en sociologie s'intéresse depuis les années 1970 à l'analyse des styles de police. L'intuition, consolidée depuis par de nombreux travaux portant en France sur la légitimité policière (Roché, 2016¹), les contrôles d'identité (de Maillard, Zagrodzki, 2017²), mais aussi le maintien de l'ordre (Fillieule, 1997³ ; Fillieule et Della Porta, 2006⁴), était que la production de la sécurité publique est largement influencée par la manière dont le policier construit son interaction avec le public. James Wilson (Wilson, 1973)⁵ identifiait trois styles de police : « maintien de l'ordre en public (*order maintenance*, quand les policiers se focalisent sur le maintien de la tranquillité publique), service (quand les policiers priorisent la satisfaction des résidents et la réponse aux besoins de la communauté), légaliste (quand les policiers privilégient dans une approche principalement punitive l'application de la loi) ». Mike Hough⁶, plus récemment, a introduit une différenciation entre styles consensuel et confrontationnel. « Pour partie inspiré par les travaux sur la justice procédurale, il distingue notamment les services de police qui adoptent des comportements fondés sur le respect, l'usage proportionné de la force, voire la désescalade, de ceux qui, au contraire, mettent en avant l'autorité du policier et l'usage de la force » (De Maillard, Zagrodzki, *art. cit.*).

Cette approche nous paraît plus que jamais pertinente aujourd'hui. Tout se passe comme si en effet le dérèglement de la relation police population, dont les premiers signes apparaissent en France au tournant des années 1990⁷, atteignait désormais la gestion des foules protestataires, mettant en péril le projet historique de sa pacification. Un cercle vicieux de confrontation systématique entre police et manifestants, qui se nourrit d'une mémoire agonistique, celle du ressassement des échauffourées précédentes, se met progressivement en place sous nos yeux, dans lequel chaque « défaite » appelle une « revanche », rappelant ici le scénario des « matchs aller » et des « matchs retour » entre deux camps considérés comme irréconciliables, les eux et les nous documentés par les sociologues qui, comme Marwan Mohammed, se sont penchés sur la dynamique des émeutes urbaines depuis leur routinisation dans la France de la fin du vingtième siècle. Il serait fou de prétendre détenir la solution miracle, qui se fait attendre depuis plus de trente ans pour réconcilier police et jeunesse dans les banlieues populaires, mais en matière de pacification de l'expression des désaccords citoyens sur la voie publique des propositions tactiques directement opérationnelles visant à la désescalade de la violence ont été élaborées au cours des deux dernières décennies et la question de leur appropriation par la police française méritait d'être posée. Telle était en tout cas l'ambition du projet « Désescalade de la violence et gestion des foules protestataires

¹ S. Roché, *De la police en démocratie*, Paris, Grasset, 2016.

² J. de Maillard, M. Zagrodzki, « Styles de police et légitimité policière. La question des contrôles », *Droit et société* n° 97, 2017, p. 485 – 501.

³ O. Fillieule, *Stratégies de la rue*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

⁴ O. Fillieule et D. Della Porta, *Police et manifestants*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

⁵ J. Q. Wilson, *Varieties of Police Behavior*, Cambridge : Harvard University Press, 1973.

⁶ M. Hough, « Procedural Justice and Professional Policing in Times of Austerity », *Criminology and Criminal Justice*, 13 (2), 2013, p. 181-197

⁷ F. Jobard et J. de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Paris : A. Colin, 2015.

Quelle(s) articulation(s) en France et en Europe aujourd'hui ? » conduit par notre équipe de recherche pour le département études du Défenseur des droits entre 2019 et 2020, dans un contexte néanmoins assez chaotique marqué par une double crise, celle de la mobilisation des gilets jaunes et celle de la pandémie de coronavirus... pour ne rien dire des perturbations administratives liées à la suppression de l'Inhesj.

Dans un article de *La Vie des Idées* paru en 2016⁸, Olivier Fillieule et Fabien Jobard, familiers de vingt-cinq ans d'actualité européenne en matière de police des foules, mettaient en valeur un agenda de désescalade de la violence qui s'est institutionnalisé au cours des années 2010 à l'échelle européenne dans la gestion de l'ordre public dans l'optique de privilégier le consensus à la confrontation. Ils faisaient le constat, regrettable, que la France était restée à l'écart de cette réflexivité européenne. Elle n'avait pas participé au moment fort de celui-ci à savoir le projet GODIAC conduit entre 2010 et 2013 à l'initiative de la police suédoise et rassemblant une dizaine de pays européens⁹ autour des « *bonnes pratiques permettant de consacrer le dialogue et la communication en tant que principe stratégique de l'encadrement des manifestations politiques en Europe* » (pour reprendre en français les termes de l'acronyme¹⁰). Un rapide tour d'horizon auprès des directions générales de la police et de la gendarmerie françaises ainsi que de la préfecture de police de Paris démontra que cette initiative était passée en réalité largement inaperçue des autorités françaises¹¹. Dans ce contexte, nous avons proposé de revenir sur un isolement qui ne paraissait ni souhaité ni souhaitable et de mettre en place un cadre d'échange entre chercheurs et praticiens français du maintien de l'ordre dont on pouvait espérer qu'il pourrait permettre au pays de rattraper le temps perdu.

Le développement progressif d'un agenda européen de désescalade de la violence dans la gestion des foules protestataires est en effet porteur de sens. Alors que les années 1990 s'étaient caractérisées comme l'apogée d'une période mondiale de pacification des manifestations et de leur gestion, les années 2000 avaient vu naître en effet un peu partout dans le monde développé la crainte d'un retour en arrière généralisé ; la violence s'invitait à nouveau dans les manifestations. Il importait alors pour de nombreuses polices de réagir et de ne pas laisser les années 2010 suivre la même pente. Ce nouvel agenda procède en définitive du constat pragmatique relatif à la transformation permanente des pratiques de protestation politique dans les sociétés, européennes notamment, transformations qui bousculent en retour des pratiques policières amenées à souffrir de désajustement. A l'origine de cette épreuve commune des années 2000, on trouvait ainsi l'émergence d'une nouvelle forme de contestation sociale prenant le relais des protestations industrielles jusque-là majoritaires et

⁸O. Fillieule, F. Jobard, (2016), « Un splendide isolement. Les politiques françaises du maintien de l'ordre », *La Vie des idées*, mise en ligne le 24 mai.

⁹Autriche, Allemagne, Chypre, Hongrie, Roumanie, Suède, Royaume-Uni, Danemark, Espagne, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie.

¹⁰Good practice for DIAlogue and Communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe.

¹¹A l'issue du programme, nous en savons un peu plus sur ce raté : si la police suédoise a bien sollicité les autorités françaises (une sollicitation qui a transité par la Direction de la coopération internationale du Ministère de l'Intérieur), il semble que la participation de la France ait achoppé sur le dualisme des forces nationales... en d'autres termes l'impossibilité de désigner un interlocuteur unique et d'arbitrer ainsi les enjeux de représentation (et de leadership) entre police, gendarmerie et force de police locale de taille significative.

dont la gestion s'était pacifiée et routinisée (King, 2004)¹². Cette nouvelle protestation mettait en cause la « mondialisation » des échanges soutenue par les Etats des pays aux économies les plus avancées et prônait une « altermondialisation ». Elle trouvait à s'exprimer tout particulièrement à l'occasion des grands sommets internationaux, le point de départ à cet égard étant le sommet de l'OMC à Seattle en 1999. Les polices européennes (en particulier, mais pas seulement) étaient bousculées par cette transformation, alors même que la gestion des foules protestataires se complexifiait en ces circonstances par le caractère international des événements (et donc du *policing*) à l'occasion desquels s'exprimait la contestation. L'ensemble déboucha sur une rapide crispation des relations entre police et manifestants ainsi qu'une importante dérégulation des manifestations. Les dégradations urbaines qui se développèrent, les dégâts humains également incluant la mort d'un manifestant comme à l'occasion du sommet de Gênes en 2001, ainsi que le constat des difficultés d'expression manifestante engendrées par la rigidification des dispositifs policiers (Della Porta, Reiter, 2002¹³, Peterson, 2006¹⁴) prirent ici et là forme d'électrochocs. Ce fut la police suédoise qui donna le coup d'envoi de la réflexivité sur l'amélioration des pratiques de maintien de l'ordre, après l'expérience traumatisante que fut pour elle la dérégulation de la gestion de l'ordre public à l'occasion du sommet de Göteborg en 2001. Le modèle d'une police de dialogue, agissant d'abord par le verbe (Wuilleumier, 2015¹⁵), par le biais de brigades de liaison déployées au contact des manifestants, s'imposa alors progressivement comme un complément pertinent des pratiques existantes et se révéla un outil efficace pour sortir de l'impasse éprouvée par tous en misant sur la diversification du répertoire d'action de la police des foules. Cette nouvelle pratique trouva à se diffuser dans toute l'Europe du nord (Scandinavie, Allemagne, Benelux, Angleterre) et une grande partie de celle de l'est (y compris Pologne, Hongrie, République Tchèque).

Les cinq fonctions principales des Police Liaison Teams (PLT) de la « dialogue police »

Fonction	Définition
Négociation	Faciliter accords et compromis entre les intérêts du commandement policier (obtenir les meilleures conditions tactiques) et ceux des protestataires (obtenir la meilleure prise en compte de leurs objectifs).
Médiation	Expliquer le point de vue de la police aux groupes manifestants et le point de vue des manifestants à la police de manière à augmenter la compréhension mutuelle et à déjouer les stéréotypes.
Initiative	Faire émerger des solutions pour éviter et minimiser le risque de conflits et de confrontation
Communication	Fonctionner comme un lien de communication entre les manifestants et le commandement policier pour favoriser l'échange d'informations

¹²M. King, (2004), « D'une gestion policière réactive à la gestion des manifestants ? La police et les manifestations anti-mondialisation au Canada », *Cultures & Conflicts*, 56, en ligne.

¹³D. Della Porta, H. Reiter, (2002), « Mouvement « anti-mondialisation » et ordre public. L'exemple de Gênes », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°47, p. 51-77.

¹⁴ A. Peterson, (2006), « La Suède et le Danemark face aux mobilisations altermondialistes », in O. Fillieule (dir.), *Police et manifestants*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 307-329.

¹⁵ A. Wuilleumier, (2015), « Refonder l'asymétrie par le verbe ? Approche ethnographique des conférences policières en établissements scolaires », in J.P. Payet et A. Purene, (dir.), *Tous égaux ! Les institutions à l'ère de la symétrie*, Paris, L'Harmattan, p. 167-189.

Sentir	Déchiffrer les émotions et les préparatifs de passage à l'acte dans le groupe des manifestants et la manière dont ils sont affectés par les actions policières ; informer le commandement des conséquences des diverses actions en cours à bref ou long terme
--------	---

Source : Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, 2009, *Adapting to Protest– Nurturing the British Model of Policing ?*, Londres, Rapport final, p.75.

Cette approche a une valeur modélisante. La méthode porte le nom de « friendly but firm » (Fillieule, Viot, Descloux, 2014)¹⁶. Elle s'appuie sur le développement de techniques managériales de gestion des risques de débordement. Par le dialogue de proximité, il s'agit non pas d'empêcher la mobilisation de techniques de rétablissement de l'ordre mais de retarder leur usage au plus possible pour ne les employer qu'en dernier ressort, lorsque toutes les autres tactiques envisageables ont été mobilisées et mises en échec, ce qui est assez rare dans la pratique. Loin d'être une solution purement contextuelle, applicable uniquement à la crise du *policing* des mobilisations altermondialistes, cette approche présente l'intérêt plus général d'apporter aux forces de police une connaissance fine et actualisée du public qui compose la foule d'une manifestation donnée. Ainsi, elle peut aussi être envisagée comme une solution durable permettant une adaptation des stratégies policières dans le temps même des transformations des pratiques protestataires et des acteurs de la protestation.

Le projet Desescalade était ainsi conçu pour croiser cet agenda européen en matière de gestion des foules protestataires avec l'agenda français et étudier leur possible convergence ... ou pas

Travail de recherche

Pour interroger la réflexivité policière en France, le projet « Désescalade » a combiné des méthodes de recherche académique (entretiens, analyse documentaire) et participative (séminaire collaboratif) (Bonny, 2017)¹⁷. Le travail de recherche envisagé a néanmoins rencontré des difficultés, notamment du fait du contexte sanitaire.

La composante participative du programme a été mise en place rapidement. Nous avons sollicité les administrations de police et de gendarmerie pour désigner des référents avec lesquels nous avons organisé la séance de lancement du séminaire début avril 2019¹⁸. Cette séance a permis de valider l'hypothèse d'une mise à l'épreuve du maintien de l'ordre en France comme ailleurs en Europe et de s'accorder sur un diagnostic partagé mettant en avant six points que nous reproduisons ci-dessous :

- L'efficacité des dispositifs policiers déployés est remise en cause dans certains grands rassemblements par les violences et dégradations des protestataires.

¹⁶ O. Fillieule, P. Viot, G. Descloux, (2014), *Encadrement policier des manifestations publiques et prévention de la violence : éléments de comparaison européenne*, Cognita, Programme de coopération Suisse Roumanie.

¹⁷ Y. Bonny, « Les recherches partenariales participatives : Éléments d'analyse et de typologie », in A. Gillet et D.G. Tremblay (dir.), *Recherches partenariales et collaboratives*, Rennes, PUR, juillet 2017, p. 25-44.

¹⁸ NB : les DG de police et de gendarmerie se sont rapidement impliquées dans le programme Désescalade. En revanche, malgré tous nos efforts en ce sens, la Préfecture de police de Paris n'a jamais honoré son engagement collaboratif initial et nous avons fini par recevoir un courrier explicite de refus de participation en octobre 2019.

- L'usage de la force par l'Etat tend à être considéré comme excessif.
- A la faveur des révolutions numériques se sont développées des foules sans leaders plus polycentriques et moins prévisibles que celles qui se sont constituées pendant plus d'un siècle autour de corps intermédiaires - qui contribuaient à l'encadrement des cortèges et à la ritualisation des démonstrations
- Les répertoires d'action des manifestants ont évolué avec le développement de mouvements qui privilégient aujourd'hui l'occupation durable de certains espaces publics
- Du côté de l'Etat les stratégies ont évolué avec l'apparition d'un impératif nouveau de judiciarisation des débordements et une pluralisation des forces engagées,
- Le tout sur fond de Révision générale des politiques publiques (la RGPP, qui a diminué le volume des forces spécialisées) et de croissance des phénomènes d'émeutes urbaines (devenues banales au cours des années 2000).

Ce diagnostic posé, nous avons choisi d'explorer quatre thématiques perçues de part et d'autre comme importantes dans l'analyse des enjeux relatifs à la gestion des foules protestataires. Le programme de ce séminaire de co-analyse a été construit de manière participative et entériné par les membres du groupe lors de notre première rencontre. Les regards et les analyses, librement échangés dans un lieu neutre (l'Inhesj), ont pu *in fine* être croisés sur trois thèmes : l'analyse des dynamiques de la violence au sein des manifestations, le cadre juridique des manifestations et les outils du maintien de l'ordre. Une quatrième séance prévue en amont puis en aval de l'été 2020, qui devait être consacrée à la pluralisation du maintien de l'ordre et examiner le modèle partenarial de gestion de l'espace public adopté par la police belge, a en revanche dû être malheureusement annulée en raison du contexte sanitaire. En revanche, la séance de clôture du séminaire collaboratif a pu se tenir en juin 2021, ce qui nous a permis de compléter ce rapport.

Le séminaire a fonctionné sur le principe d'exposés croisés (de 30 minutes environ chaque) entre chercheurs et praticiens. Les chercheurs de l'équipe ont puisé dans l'expérience européenne (en particulier allemande) la matière d'exposés qu'ils ont assurés eux-mêmes. Du côté des praticiens, en revanche, la prise de parole a été partagée avec des personnalités extérieures au groupe, pour permettre à des pairs en charge de la gestion des dispositifs sur le terrain de mobiliser leur expérience la plus récente (nous avons ainsi accueilli un DDSP, un chef SOP et un coordinateur zonal des CRS). Alors même que le principe en avait été *a priori* écarté lors de la première séance par précaution, c'est finalement au prisme de l'actualité la plus immédiate que les épreuves du maintien de l'ordre en France ont été analysées et le mouvement des gilets jaunes a souvent été au cœur des échanges.

Voici la liste des exposés réalisés à l'occasion du séminaire :

Séance n°1 : Dynamiques de la violence en contexte manifestant

Olivier Fillieule : Les nouvelles psychologies des foules et l'analyse des facteurs de survenance des violences en manifestations

DDSP : Réflexions sur le point de basculement vers la violence au cours d'une manifestation contestataire dans le contexte d'une petite préfecture de province

DGGN : Les montées de violence avec ou sans raison apparente dans le contexte de la crise des gilets jaunes

Fabien Jobard : L'approche des dynamiques de production de la violence au cours des manifestations dans le travail d'Anne Nassauer

DCCRS : La gestion d'une manifestation à risques : l'exemple de la manifestation de soutien aux expulsés de la ZAD NDDL le 14 avril 2018 à Nantes

Séance n°2 : Le cadre juridique des manifestations

DGGN et SDRT : Le cadre juridique des manifestations en France

Fabien Jobard : Le droit allemand du maintien de l'ordre

Séance n°3 : Les outils du maintien de l'ordre

DZCRS : Les outils du maintien de l'ordre du point de vue de la direction des CRS.

Andrea Kretschmann : La formation à la désescalade en Europe (Allemagne, Angleterre, Irlande du Nord)¹⁹

DDSP/SOP : Les outils d'un dispositif de maintien de l'ordre dans une grande circonscription de Sécurité Publique.

Cette dernière séance a également accueilli un référent issu de la DRCPN, mais celui-ci n'a pas proposé d'exposé.

Les exposés ont donné lieu à des échanges nourris soulignant combien ces thématiques communes pouvaient être analysées différemment. Les enseignements du séminaire collaboratif n'ont pas fait à proprement parler l'objet d'analyse de contenu. Ils nourrissent en revanche assez largement le rapport de recherche, en particulier s'agissant de ce que nous avons appelé « les catégories de l'entendement policier » relatives à la gestion des foules protestataires.

Sur le volet de recherche académique, deux études ont été menées en parallèle.

¹⁹En l'absence d'Andrea Kretschmann l'exposé a été présenté par Fabien Jobard.

Une première enquête a été menée sur le terrain français. Prolongeant les analyses conduites au sein du séminaire collaboratif²⁰, elle s'est concentrée sur la construction des dispositifs d'ordre public et leurs limites du point de vue des acteurs qui en ont la charge : des entretiens ont ainsi été menés auprès d'une quinzaine de membres du corps préfectoral (Préfets, directeurs de cabinet du Préfet, ainsi qu'une quinzaine de Directeurs départementaux de la Sécurité publique (ou leurs très proches collaborateurs), visant à identifier les questionnements des administrations (françaises) en charge du « maintien de l'ordre » en matière de *policing* des foules protestataires (sur le plan des enjeux professionnels, des méthodes, des équipements, des formations, des difficultés identifiées en particulier)²¹. Ces entretiens ont été analysés en ce qu'ils offrent un accès aux représentations professionnelles des enjeux soulevés par le maintien de l'ordre comme la perception des groupes protestataires, de la violence, de la légitimité de l'action, etc. L'analyse de leur contenu a révélé la présence récurrente de six grandes thématiques : organisation / hiérarchie, gestion des désordres sur le terrain, formation continue ou initiale, évolution des manifestations, catégories d'entendement des foules et des expériences étrangères, environnement.

Une démarche de recherche documentaire, devant être menée en parallèle, s'était donnée comme objet de saisir la réalité de l'environnement professionnel des acteurs interrogés afin d'essayer de la distinguer des représentations que s'en faisaient les praticiens. A ce titre, l'équipe souhaitait recueillir des documentations relatives aux manifestations. Du côté des préfetures, cela concernait la statistique relative au nombre, à la fréquence et au volume des manifestations qui s'étaient déroulées sur les territoires sur les dix dernières années - les données antérieures à 1990 ayant été collectées dans (Fillieule, 1997 ; Fillieule et Sommier 2018²²). Au-delà de ces données agrégées, il s'agissait aussi d'avoir accès, sur un échantillon raisonné de territoires et/ou d'événements (Paris/Région), aux mains courantes, aux rapports techniques de service (CRS), aux Retex (EGM) et si possible aussi aux synthèses du renseignement sur les groupes ou les espaces dits à risques, comme les blacks blocks, les clowns, les ZAD, etc. Il s'agissait ici d'essayer de mieux comprendre comment l'administration analyse l'évolution des mouvements sociaux contemporains et des risques qu'ils présentent. L'idée était également de travailler sur les manuels de maintien de l'ordre et les doctrines d'emploi des différentes forces engagées, afin, notamment, de repérer les évolutions majeures depuis les années 1990 ; il s'agissait enfin d'essayer de mieux cerner certains aspects techniques du maintien de l'ordre : volume des effectifs spécialisés et leurs évolutions (nombre d'ETP, répartition des emplois entre formation, maintien de l'ordre,

²⁰Quatre des cinq référents praticiens du séminaire collaboratif ont également été rencontrés en entretiens individuels.

²¹ Nous avons privilégié l'étude des départements hors Ile de France, où seules les Yvelines ont été incluses dans le périmètre de l'enquête. Nous avons ainsi réalisés des entretiens dans 21 départements de Province répartis comme suit : 2 départements du Nord (Nord, Oise), deux départements de l'Ouest (Loire-Atlantique, Maine-et-Loire), 4 départements de l'Est (Doubs, Haut-Rhin, Marne, Meurthe-et-Moselle), 3 départements du Centre Ouest (Indre-et-Loire, Loiret, Sarthe), 4 départements du Centre Est (Côte-d'Or, Loire, Puy-de-Dôme, Rhône), trois départements du Sud-Ouest (Aude, Gironde, Haute-Garonne) et enfin 3 départements du Sud-est (Alpes-Maritimes, Var, Vaucluse).

²² O. Fillieule et I. Sommier (dir), 2018, *Marseille, années 68*, Paris, Presses de Sciences Po.

sécurisation, autres...), coûts de fonctionnement et budgets alloués, dotations en armement et autres "moyens", en particulier.

La demande de documentation n'a pas abouti du côté de la DGPN, les conditions sur la confidentialité devant entourer l'exploitation de ces documents n'ayant pu être finalisées par les différents acteurs concernés.

Elle a en revanche partiellement abouti du côté de la DGGN. Les chercheurs ont pu prendre connaissance des rapports d'activité (« RETEX ») utilisés en formation au maintien de l'ordre au centre national d'entraînement des forces de gendarmerie à Saint Astier et consulter quelques rapports spécifiques conservés en direction centrale (Sommet Evian 2003, Sommet OTAN Strasbourg 2009, Sommet Deauville 2011, Salon Auto 2012, Moirans 2016). Ils ont pu consulter également quelques documents tirés d'interventions sur les mobilisations de Gilets Jaunes. Concernant les textes réglementaires et de doctrine, un fonds documentaire a été proposé à la consultation des chercheurs par la DGGN : instruction ministérielle sur les autorités habilitées à décider de l'emploi de la force, guide d'orientations générales pour la gestion de l'ordre public en gendarmerie, instruction commune sur l'emploi des unités de forces mobiles police gendarmerie, circulaire sur l'organisation et l'emploi de la Gendarmerie mobile, sur les Pelotons d'intervention, sur le stage de perfectionnement de Saint Astier, la formation des intervenants ainsi que celle des commandants de PSIG. Enfin, la gendarmerie a mis à disposition également de l'équipe toutes les fiches pédagogiques d'instruction conçues par le centre de production multimédia de la Gendarmerie (situé à Limoges) pour l'enseignement à distance.

En parallèle de cette enquête française, deux enquêtes ont été menées à l'étranger.

La première a concerné des écoles de formation au maintien de l'ordre en Allemagne, Angleterre et Irlande du Nord et en France. Elle a documenté, par l'usage de méthodes d'entretien et d'observation ethnographique, la manière dont l'enseignement relatif à la gestion des foules protestataires incluait ou pas des éléments relatifs à la désescalade. Elle a été conduite auprès de la police de Basse Saxe ainsi qu'auprès de la police fédérale en Allemagne, auprès de la police métropolitaine du grand Londres en Angleterre, auprès des services de police d'Irlande du Nord ainsi qu'en France auprès du centre d'entraînement de la gendarmerie à Saint Astier, autant de lieux de formation qui ont en commun de recourir à la technique pédagogique de la « ville fictive ». Dans chaque pays des formateurs (environ 5) ont été interrogés à propos des scénarios retenus pour les entraînements et des attentes de comportement concernant les dynamiques qu'ils engendrent, s'agissant en particulier de l'usage des ressources (et notamment de la force). Certaines séquences de ces entraînements réalisés sur le terrain ont été parallèlement observées. Dans la mesure du possible les entretiens ont été enregistrés pour être retranscrits intégralement et les séquences d'entraînement observées ont été filmées.

La seconde enquête a été conduite auprès des polices belges (police de Bruxelles Capitale Ixelles, police fédérale). Il s'agissait d'étudier la conception des services d'ordre autour d'une grille de questionnement assez proche de celle utilisée dans le cadre de l'enquête française (enjeux professionnels, méthodes, équipements, formations, difficultés identifiées),

dans un contexte dans lequel la notion de maintien de l'ordre a été abandonnée au profit d'une approche empruntant à la gestion des risques, laquelle se traduit dans un référentiel national de « gestion négociée de l'espace public ». Des entretiens ont été menés auprès de responsables de deux secteurs de la police de Bruxelles Ixelles. Dans l'un d'eux, le secteur de Bruxelles Nord, des entretiens ont également été menés auprès de niveaux hiérarchiques intermédiaires chargés de fonctions d'encadrement policier sur le terrain et de renseignement. Des entretiens ont également été conduits auprès de policiers en charge de fonctions de formation de proximité et en écoles de formation. Enfin, une matinée d'immersion et d'entretien a été réalisée auprès de la composante spécialisée de la police fédérale en charge de la mission d'appui aux polices locales. Cette enquête a malheureusement souffert de la crise sanitaire. En effet, le volet observation qui supposait un plein retour à la normale en termes d'activité manifestante a dû être abandonné.²³

Perturbée par le contexte sanitaire, la recherche a également été percutée par le calendrier politique. En effet, avant même que ne se tienne la première séance de co-analyse du séminaire collaboratif, nos interlocuteurs référents des directions générales de police et de gendarmerie se sont retrouvés investis d'un rôle important dans le projet d'adoption d'un schéma national de maintien de l'ordre (dit SNMO) voulu par le Ministre de l'Intérieur et finalement rendu public à l'automne 2020. Deux chercheurs du projet ont participé à des réunions internes au groupe expert constitué à partir de juin 2019, ont réagi à des versions intermédiaires du document et ont participé à des auditions ciblées conduites par le groupe expert à l'automne 2019. Cet investissement, qui n'a pas vraiment bénéficié à la recherche (aucune documentation préparatoire, ni compte-rendu intermédiaires n'ont été transmis aux chercheurs en dépit de leurs demandes répétées), a en revanche introduit une première dilatation du calendrier antérieurement à la crise sanitaire ainsi qu'un certain brouillage de l'objet du programme.

Grandes lignes d'analyse et résultats

Les débats du séminaire collaboratif ont assez largement donné à voir les écarts entre la conception française du maintien de l'ordre et les référentiels européens qui ont fait de la notion de désescalade un élément central de la gestion contemporaine des foules protestataires, aussi bien d'ailleurs que sportives ou festives.

La première séance de co-analyse a permis aux chercheurs de présenter l'hypothèse centrale de l'agenda européen relatif à la désescalade de la violence qui met l'accent sur le caractère contextuel de l'irruption de la violence en contexte manifestant. A celle-ci les praticiens ont opposé l'hypothèse de stratégies individuelles et collectives délibérées d'affrontement avec la police de la part des manifestants. Le contexte de crise aiguë associée à

²³ Un entretien a été mené également auprès de la gendarmerie du canton de Vaud en Suisse et en particulier du Groupement romand de maintien de l'ordre, dont le commandant a coordonné une refonte du document de la doctrine du maintien de l'ordre très inspirée des principes de désescalade. D'autres entretiens devaient suivre mais n'ont pu être réalisés.

la mobilisation des gilets jaunes a indéniablement joué un rôle important dans cette affirmation, images à l'appui, mais la culture des forces spécialisées entraînées à subir certains assauts manifestants sans riposter y contribue également. Le séminaire a permis de mettre en exergue néanmoins l'existence de stratégies policières différenciées de gestion des violences escomptées, en fonction en particulier du volume d'effectifs disponibles. Si la stratégie classique repose ainsi sur la dispersion des « attroupements » par des manœuvres de forces mobiles, elle coexiste aussi avec des stratégies plus modestes de la sécurité publique qui visent à prévenir la formation de « fronts » par une invisibilisation des effectifs.

Le second séminaire de co-analyse a porté sur le cadre juridique des manifestations. Il a permis de mettre en perspective un cadre français porté sur la dissuasion de la violence et un cadre allemand (berlinois) porté sur la facilitation de la manifestation. Il a aussi montré que le cadre berlinois de facilitation pouvait cohabiter avec une forte pratique de monstration de la force dans l'encadrement des cortèges. Il a également permis *volens nolens* aux praticiens français de verbaliser l'existence de pratiques de discussions informelles avec certains groupes repérés comme « organisateurs » de manifestation en amont des rassemblements dans une perspective de facilitation de l'expression démocratique et de prévention des violences.

Le troisième séminaire de co-analyse a montré la labilité de la question des outils du maintien de l'ordre, validant ici la pertinence d'une réflexion en termes d'élargissement du répertoire d'action de la police des foules. Les polices spécialisées en charge de la mission d'appui des directeurs de service d'ordre étoffent en continu leur répertoire d'action pour prendre en charge de nouveaux risques émergeant au cours du temps (dont le risque terroriste). Ce développement du répertoire d'action policier prend la forme de la création de nouvelles spécialités internes aux pelotons de forces mobiles, qu'il s'agisse de procéder à des interprétations ciblées, à de la captation vidéo ou encore au secours aux personnes (particulièrement développé chez les CRS depuis 2015). La réflexivité contemporaine au sein des forces mobiles s'oriente plutôt autour des questions d'avancée technologique notamment en matière de captation d'images (la question de l'équipement en drones en particulier a été évoquée). Néanmoins, l'exposé concernant la formation des policiers européens à la désescalade, largement axée sur le développement d'habiletés relationnelles et communicationnelles des policiers et leur usage pendant le cours même des manifestations à des fins de pacification des foules, a permis d'identifier ici un autre axe de développement, jusque-là resté sous les radars des polices spécialisées. Enfin, dans le même ordre d'idée, l'exposé de la sécurité publique a témoigné d'une volonté de professionnalisation des forces non spécialisées, que la diminution des effectifs de forces mobiles disponibles pour la gestion des manifestations provinciales oblige à monter en puissance sur les enjeux de maintien de l'ordre. Ici, à côté d'un travail important visant au renforcement de la structuration des dispositifs (question par exemple de l'interopérabilité des systèmes de communication), l'exposé a témoigné d'une recherche d'innovations tactiques dans le domaine du contrôle ciblé de manifestants à risques (le D du modèle KFCDD). Une tactique dite de « flanc gardage » visant à l'encadrement continu de certains manifestants par des effectifs policiers défilant à côté de groupes repérés comme à risque mais sans interagir verbalement avec eux a ainsi été décrite.

Les entretiens conduits auprès des responsables policiers français et également du corps préfectoral portent pour la plupart la trace d'une âpre confrontation entre police et population dans le cadre de la gestion de l'ordre public. Le fait que ceux-ci aient été réalisés entre février et octobre 2020, soit dans un contexte très marqué par le mouvement des gilets jaunes, n'y est bien entendu pas étranger. Dans les témoignages recueillis, la gestion des manifestations publiques semble ainsi s'apparenter à une série de défis posés à l'ordre public par la population, de batailles livrées contre l'entropie nécessitant d'être gagnées malgré la faiblesse des moyens disponibles. A partir de ce point de vue d'acteur, il est possible de suivre le fil des « bricolages » de la Sécurité Publique, pour perfectionner ses dispositifs, en particulier dans les circonscriptions moyennes qui ne sont pas prioritaires pour l'attribution de forces mobiles et ne peuvent compter que sur de maigres ressources en effectifs. Les outils de cette action publique par le bas, qui dépendent aussi des circonscriptions dans lesquelles opèrent les acteurs, de leurs configurations humaines, topographiques, technologiques, etc. sont intéressants à étudier, y compris dans la perspective de mieux comprendre les transformations contemporaines du maintien de l'ordre. On peut aussi noter l'impact des transformations dans les outils de l'action publique au cours des dernières décennies : réduction des effectifs de forces mobiles sous l'effet de la RGPP, réforme du renseignement territorial avec la suppression des RG en 2008 et la création du SCRT en 2014, modifications législatives avec le développement des « infractions obstacles », évolution de l'armement avec, notamment, l'apparition des armes de force intermédiaire, etc.

Plan du rapport

A l'issue de cette exploration collective des enjeux du maintien de l'ordre en France notre constat concernant l'adoption par la France d'un agenda de désescalade de la violence est en revanche plutôt pessimiste : si l'agenda français comme celui de ses voisins européens porte bien évidemment la marque d'un souci visant à l'amélioration des outils et des pratiques policières dans ce champ d'activité, celui-ci reste marqué par un prisme confrontationnel et une culture legaliste privilégiant dans une approche principalement punitive l'application de la loi.

Les deux premiers chapitres de ce rapport seront consacrés tout d'abord à un rappel historique des évolutions de long et moyen terme du maintien de l'ordre et à celles plus récentes du droit de la manifestation en France. Un troisième chapitre sera consacré à la chaîne de commandement et à l'organisation des forces, marquées par un agenda subit de pluralisation. Nous aborderons ensuite la question du rapport entre maintien de l'ordre et mise en récit de sa gestion dans l'espace public d'un point de vue policier ainsi que la mobilisation de nos interlocuteurs autour de la question de la judiciarisation du maintien de l'ordre. Nous traiterons également de la formation au maintien de l'ordre en Europe et de son penchant pour une focalisation sur le « *worst case scenario* ». Enfin, nous traiterons des catégories de l'entendement policier au regard de l'évolution des travaux en matière de psychologie des foules, avant dans un dernier chapitre d'exposer en contrepoint le cadre de référence belge de

la Gestion négociée de l'espace public (GNEP), exemple sans doute le plus abouti aujourd'hui en Europe de développement du volet F comme Facilitation du modèle KFCD popularisé par le projet GODIAC- alors même que la Belgique n'a pas participé à ce projet.

Chapitre 1

Le maintien de l'ordre dans une perspective de temps long (1789-1999)

L'histoire du maintien de l'ordre pourrait se réduire à celle des seules institutions en charge du maintien de l'ordre. De ce point de vue institutionnaliste, 1921 est l'année de naissance du « maintien républicain de l'ordre », avec la création de la gendarmerie mobile, première force exclusivement dédiée au maintien de l'ordre²⁴. Si l'on s'attache cependant à l'ensemble des tâches de prévention, de contrôle et de répression des désordres publics, le maintien de l'ordre peut revendiquer une histoire bien plus ancienne. Dans *Maintenir l'ordre à Rome du IIe au IVe siècle*, l'historienne Hélène Ménard indique combien le maintien de l'ordre est nullement réductible aux milices et aux cohortes chargées de la protection de l'empereur, de la ville ou de l'Empire²⁵ : « maintenir l'ordre » est alors (et déjà) un savoir sur la foule, tenue pour un lieu de dépersonnalisation et de chute morale ; un réseau de surveillance des lieux de réunion (les cirques en tout premier lieu, mais aussi les cabarets, tavernes, thermes) ; un réseau citoyen de prévention des risques civils, notamment des incendies, et de dénonciation des comportements suspects ; un ensemble de techniques de médiation, de retraite tactique, d'invocations religieuses ou de cérémonies conjuratoires (souvent cruelles) ; une addition plus ou moins ordonnée, enfin, de forces de répression, peu souvent employées.

A dire vrai, la création en 1921 des pelotons de gendarmerie mobile est plus le moment d'aboutissement d'un processus engagé depuis bien un siècle auparavant, celui de la modération de l'emploi de la force face aux foules. C'est ce que nous nous attacherons à montrer, avant de décrire l'histoire heurtée de la professionnalisation du maintien de l'ordre, jusqu'à Mai 68. A partir de cet événement-clef, les doctrines et les organisations se perfectionnent et se banalisent à la fois, et ce jusqu'au début des années 2000.

1. La lente formation d'un maintien républicain de l'ordre (1789-1921)

L'histoire de la gestion des foules a longtemps opposé la violence déchaînée du XIXe siècle au développement, autour de la Première Guerre mondiale, de doctrines et de pratiques visant à civiliser la force publique. Il faut dire que le XIXe siècle offre une collection d'images illustrant le face à face entre foules contestataires et forces militaires qui, destinées au combat contre l'ennemi, n'avaient à leur disposition que la violence des armes : de la fusillade de Foix en 1810 aux diverses « journées » de 1830, du massacre de juin 1848 à la Semaine sanglante de 1871, sans oublier la fusillade du 1^{er} mai 1891 à Fourmies, il semble difficile de résister à cette lecture. Toute une série de thèses récentes,

²⁴ Jean-Marc Berlière, « Du maintien de l'ordre républicain au maintien républicain de l'ordre ? Réflexions sur la violence », *Genèses*, 12, 1993, p. 6-29.

²⁵ Hélène Ménard, *Maintenir l'ordre à Rome, IIe-IVe s.*, Paris, Champ Vallon, « Epoques », 2004.

sous l'impulsion de l'historien Jean-Noël Luc²⁶, ont sérieusement mis à mal ce récit quelque peu enchanté.

La Révolution pose les fondements d'un usage raisonné de la force. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 affirme tout d'abord que la force publique « est instituée à l'avantage de tous et non point de ceux qui la servent », soulignant avec fermeté que les citoyens, et non le gouvernement, sont les destinataires et bénéficiaires de la force publique. La loi du 16 février 1791 qui substitue la gendarmerie à la maréchaussée autorise les gendarmes « à repousser par la force les violences » exercées contre eux, mais cet usage de la force est soumis à l'exigence de la sommation. La loi du 3 août 1791 subordonne en effet son exercice à la formulation claire et distincte « Obéissance à la loi ! On va faire usage de la force : que les bons citoyens se retirent ». La force n'est plus le caprice du souverain ; elle n'est concevable que lorsque la loi (expression de la souveraineté populaire) est enfreinte, et elle n'est exercée qu'à des fins déterminées (mettre fin à une résistance) et dans un cadre défini (les sommations).

Cet effort considérable d'encadrement de la force n'exerce pas des effets immédiats, loin s'en faut. Aurélien Lignereux constate une période de transition, de la Révolution à la Seconde Restauration, durant laquelle les méthodes se régularisent, la force publique n'est plus dans un rapport mimétique à la violence villageoise et se conforme aux exigences de la loi²⁷. D'un Napoléon à l'autre, le nombre de morts lors de rébellions passe de 74 (1800-1813) à 17 (1852-1859), dans un contexte où la fréquence de ces dernières est réduite de trois fois. Ce processus de contrôle de la force par la gendarmerie s'accompagne aussi d'un accroissement des forces disponibles : d'une période à l'autre, les effectifs passent de 12.000 à 18.000 agents. Peu à peu, les gendarmes tirent gloire non plus des récits épiques d'affrontement, mais d'un savoir-faire tourné vers la négociation, la retraite tactique, la médiation, l'ajustement aux situations, adossé à ce que Lignereux appelle une « culture de la modération »²⁸, au point même de résister aux injonctions martiales du pouvoir central lors de la crise de 1850-1851. D'un Napoléon à l'autre, le monopole de la violence s'affirme : les rebelles, victorieux 6 fois sur 10 au début du siècle, sont défaits 7 fois sur 10 une cinquantaine d'années plus tard.

Cette civilisation progressive du maintien de l'ordre est corrélée à deux éléments de fond²⁹. D'abord, les gendarmes exerçant en maintien de l'ordre sont ceux des brigades

²⁶ Citons notamment le séminaire qu'il dirigea à la Sorbonne autour de ces questions, dont le dossier « La violence d'Etat. Les fragiles naissances du maintien de l'ordre en France (1800-1930) » publié dans la revue *Déviance et Société*, 32, 1, 2008, rend bien compte, avec des contributions de Aurélien Lignereux, Arnaud-Dominique Houte, Quentin Deluermoz et Laurent Lopez. Citons aussi dans cette même veine de renouvellement historiographique les travaux de Fabien Cardoni sur la Garde républicaine (voir les références de ces auteurs ci-dessous).

²⁷ Aurélien Lignereux, *La France rébellionnaire*, Rennes, PUR, « Histoires », 2009.

²⁸ Nicole Dyonet évoque les informelles « procédures d'amortissement » des révoltes populaires développées par les gendarmes au cours du siècle (« Les procédures d'amortissement de l'effervescence populaire urbaine au XVIIIe s. en France », in Bernard Barbiche et al. (dir.), *Pouvoirs, contestations et comportements dans l'Europe moderne*, Paris, PUPS, 2005, p. 731-746.

²⁹ Arnaud-Dominique Houte, *Le métier de gendarme au XIXe siècle*, Rennes, PUR, « Histoires », 2010.

territoriales. Implanté dans son pays, l'officier de gendarmerie connaît son terrain et sa population, et est bien plus enclin à la négociation qu'à la confrontation, qu'il serait toujours susceptible de payer en retour, un jour ou l'autre. Ensuite, et surtout, ce mouvement reflète les mutations de la France rurale. Les villages abandonnent peu à peu l'autodéfense communautaire et se défont de leurs armes à feu, permettant l'établissement effectif du monopole de la violence. Les deux mouvements se renforcent l'un l'autre : le gendarme, bien intégré, est de plus en plus vu comme un officier de paix, et lui-même perçoit souvent les missions de rétablissement de l'ordre qu'on lui confie comme étrangères à son cœur de métier, comme en témoigne la multiplication des certificats médicaux de complaisance qui permettent aux gendarmes, comme le déplore un rapport de chef d'escadron en 1907, de « se soustraire à un éloignement ennuyeux et à un service pénible et délicat »³⁰. Dès le milieu du XIXe s. par ailleurs, la forte coopération des policiers parisiens et des gendarmes locaux permet d'affiner le renseignement, en vue de mieux prévoir les événements et de prévenir excès et bavures³¹.

A ces mutations de la France rurale répondent les transformations, là aussi progressives, du mouvement ouvrier. Aux journées parisiennes de 1830 ou aux révoltes des canuts de Lyon en 1831 s'opposent au début du XXe s. les cortèges organisés par les syndicats. La formation à Paris en 1909, à l'occasion de la « seconde manifestation Ferrer », d'un service d'ordre, c'est-à-dire de forces internes au mouvement ouvrier, qui veillent à la « discipline » de la manifestation après négociation de l'itinéraire avec les forces de police, peut être vue comme une date-témoin de cette évolution³². Le début du XXe s. est d'ailleurs marqué par une multiplication des gros événements protestataires, qui mobilisent des effectifs considérables de gendarmes (1000 à Carmaux en 1892 ou dans le Nord 10 ans plus tard, 2000 à Courrières en 1906, sans compter les mobilisations récurrentes liées aux saisies et expulsions dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi de 1905 sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat). Mais désormais les massacres font exception et n'ont plus l'ampleur de ceux de la Commune de Paris ou des journées de Juin 1848. La fusillade de Fourmies, par exemple (1891, 9 morts), n'est pas le fruit d'une action volontaire du pouvoir, mais le produit d'une accumulation contingente d'erreurs de commandement, d'excès de zèle des agents et de peur panique des conscrits³³.

La ville de Paris, foyer de journées, de révoltes et de renversement de régimes, n'est au long du XIXe s. pas épargnée par la civilisation du maintien de l'ordre. Certes, la gestion des manifestations par la Garde nationale puis la police municipale y est notoirement

³⁰ Ibid.

³¹ Laurent Lopez, *La guerre des polices n'a pas eu lieu. Gendarmes et policiers, co-acteurs de la sécurité publique sous la IIIe République (1870-1914)*, Paris, PUPS, « Mondes Contemporains », 2014.

³² La manifestation Ferrer est principalement formée par la CGT en protestation à l'exécution de l'anarchiste Ferrer à Barcelone. La CGT tient à organiser une deuxième manifestation, après une première protestation achevée dans le sang, pour montrer qu'elle sait, selon ses propres mots, « organiser et discipliner une manifestation ». La manifestation réunira 100.000 personnes (voir Dominique Cardon et Jean-Philippe Heurtin, « 'Tenir les rangs'. Les services d'encadrement des manifestations ouvrières (1906-1936) », in Pierre Favre (dir.), *La manifestation*, Paris, Presses de la FNSP, 1988, p. 123-155).

³³ Jean-Louis Chappat et André Pierrard, *La fusillade de Fourmies. Premier mai 1891*, Paris, Miroirs, 1991.

brutale, comme l'illustrent encore l'écrasement de la manifestation des républicains le 9 mai 1870 (9 morts), la charge de la manifestation du Premier mai à Clichy en 1891 ou les émeutes étudiantes de 1893 (1 mort)³⁴. Mais on constate dans la capitale comme ailleurs un phénomène de sédentarisation des agents, qui vivent dans leur quartier d'exercice et répondent devant leurs voisins, commerçants, compagnes... des actes commis en service, mais aussi une volonté forte de la part de la hiérarchie de discipliner et civiliser les agents³⁵. En maintien de l'ordre, il faut relever que les sommations sont respectées dès le Second empire, que ce soit par la troupe, par la Garde nationale ou par les policiers, signe que le « maintien de l'ordre républicain », si cette expression a un sens, est à l'œuvre bien avant la République³⁶.

Les tactiques policières s'affinent par ailleurs. Deux tactiques sont privilégiées par le préfet de police à la fin du XIXe : le déploiement massif de forces aux fins d'empêcher tout rassemblement et la « louvoyante », qui consiste à disposer des petits groupes de policiers très mobiles aux abords des rassemblements, à charge pour eux de bondir dans la foule et d'en extraire les personnes identifiées comme meneurs ou auteurs de trouble. Compte tenu du coût de la première tactique, c'est plutôt la louvoyante qui est privilégiée, générant son lot de corps-à-corps et de blessés, sans compter que la nécessité de procéder à des interpellations immobilisait un trop grand nombre de fonctionnaires³⁷. La mort d'un étudiant dans le quartier de St Michel en 1893 provoque le rappel de Louis Lépine aux fonctions de préfet, qui introduit la technique du « manège Mouquin », où la cavalerie comprime la foule sur un seul lieu de réunion afin de limiter toute échauffourée périphérique. Le préfet Lépine innove également par des instruments nouveaux, comme la lance à incendie, ancêtre du canon à eau, employée contre les clercs lors de l'inventaire des biens de l'église. L'héritage du préfet est discuté, notamment au regard de sa volonté de provoquer les affrontements de temps à autres, et de les laisser se développer sans ménagement. Mais, conjuguée aux évolutions du mouvement ouvrier, notamment à sa syndicalisation, et aux efforts policiers de modération dans leur action quotidienne, le maintien de l'ordre à Paris obéit lui aussi au processus séculaire de civilisation de la confrontation, et ce bien avant la création des escadrons de gendarmerie mobile, peu après la Première Guerre mondiale.

2. 1921-68 : une pacification bien tempérée

³⁴ Berlière, « Du maintien de l'ordre républicain au maintien républicain de l'ordre ? », *op. cit.*, p. 9.

³⁵ Cette « civilisation des mœurs policières » est à prendre au sens propre, car les instructions diffusées visent explicitement l'exigence « d'affabilité et de politesse » dans la manière de s'adresser aux habitants (voir Quentin Deluermoz, *Policiers dans la ville*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2012).

³⁶ Fabien Cardoni, *La Garde républicaine: d'une République à l'autre (1848-1871)*, Rennes, PUR, 2009.

³⁷ Plus d'un siècle plus tard, la même tactique sera employée par le préfet de police Didier Lallement et ses dispositifs d'action rapide, face aux gilets jaunes (voir *infra* chap. 6). Le préfet Lépine avait sur cette tactique un avis sans appel : « Au lieu d'en imposer à la foule par une attitude martiale, {les policiers} s'en allaient batailler avec elle, par petits paquets, et quand ils avaient le dessous, naturellement, les coups pleuvaient. On leur rendait avec usure » (cite in Berlière, *op. cit.*, p. 13).

Hors de Paris, le maintien de l'ordre revient aux brigades de gendarmes. Mais cette tâche n'est pas particulièrement désirée par les agents, ni par leurs supérieurs. Outre les servitudes concrètes qu'il entraîne, cet exercice entre en contradiction flagrante avec la proximité, l'ancrage dans le territoire, la médiation. Cette tâche supplémentaire qu'est le maintien de l'ordre entraîne ainsi une « crise d'identité »³⁸ professionnelle chez les agents, si bien que de nombreux cadres militaires et responsables politiques plaident pour la création d'une force spéciale de gendarmerie, distincte des brigades et exclusivement en charge de ce type d'opérations. L'idée bute cependant sur la question du statut des gendarmes (ces militaires ne seront-ils pas tentés par un maintien de l'ordre militaire, et donc sanglant ?) et sur la défiance des républicains à l'égard de l'armée, soupçonnée de caresser toutes sortes de projets de Restauration.

La Première Guerre mondiale lave ces craintes : les gendarmes, chargés d'interpeller les déserteurs et les réfractaires, n'ont pas failli à la tâche et, de surcroît, on veut éviter de ternir le prestige de l'armée en la faisant donner sabre au clair face aux manifestants, surtout dans un contexte post-guerre extrêmement tendu. Le politique crée alors la gendarmerie mobile, véritablement dotée d'une capacité de recrutement quelques années plus tard, en 1927. Dotée de 4.000 hommes à sa genèse, elle en aligne un peu plus de 20.000 deux décennies plus tard. Cette institution couronne les aspirations à la civilisation du maintien de l'ordre qui, on l'a vu, n'ont cessé de croître au fil du siècle précédent : spécialisation, par la création d'une force principalement dédiée à cette tâche ; disciplinarisation, par l'intégration de l'ensemble des agents dans une chaîne resserrée de commandement verticale ; professionnalisation, par une recherche de perfectionnement de la doctrine et des équipements, et d'entraînement des agents ; gradation de la force, mise à distance des foules, emploi de la force comme *ultima ratio* et ménagement permanent d'une porte de sortie aux manifestants. Les années 1930 sont le moment premier de l'affirmation de cette force. Parfois, les moyens techniques butent sur des résistances culturelles, tel le gaz lacrymogène, très tôt inscrit au répertoire de la gendarmerie mobile, mais dont l'emploi sera sans cesse repoussé du fait du souvenir des gaz allemands sur les champs de bataille – il sera finalement employé lors des grèves de 1947. Comme le souligne Patrick Bruneteaux, le gaz est l'outil par excellence de « l'agression des sens » plutôt que de l'agression des corps³⁹ : il permet la mise à distance des manifestants et par là l'évitement de tout contact avec la force publique. Si l'expression « maintien de l'ordre à la française » a un sens, c'est bien dans la précocité de cette force professionnelle et spécialisée, tendant à la mise à distance des foules plutôt qu'à la violence sur les individus.

A l'issue de la guerre, après des péripéties liées à la démilitarisation des forces communistes de la Résistance, la police crée également une force dédiée au maintien de l'ordre, les Compagnies républicaines de sécurité, dont l'organisation, la doctrine et les équipements sont peu ou prou le décalque de la gendarmerie mobile. La France voit alors

³⁸ Arnaud-Dominique Houte, *Le métier de gendarme au XIXe siècle*, op. cit.

³⁹ Patrick Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, Paris, Presses de Sciences po, 1996.

se développer deux forces spécialisées de maintien de l'ordre, immédiatement employées, du reste, dans les grèves dites insurrectionnelles de 1947 et de 1948, ainsi que dans les colonies. Des années 1920 à Mai 1968, le modèle français de maintien de l'ordre tend à son propre perfectionnement, notamment par un investissement constant dans la formation et la recherche de techniques de mise à distance, de protection des agents et de limitation de l'emploi de la force.

Pour autant, ces années ne sont pas celles d'une extinction de la violence d'Etat, ni même de son atténuation progressive. D'une part, la France dispose au moins jusque 1962 d'un empire colonial et les forces de maintien de l'ordre, lorsqu'elles y sont employées, témoignent d'une violence qui rappelle que les préceptes de pacification ne valent que pour la métropole, et peut-être même encore, sur son sol, que pour les seuls citoyens français⁴⁰.

D'autre part, le processus pointé ici de civilisation du maintien de l'ordre est, comme tout processus historique, contingent et non linéaire. Pour prolonger le point précédent, des épisodes d'une brutalité inconcevable aujourd'hui se déroulent sur le territoire français dès qu'ils mettent en jeu des populations colonisées. Lors de la manifestation syndicale du 14 juillet 1953, les policiers parisiens tirent sur les Algériens en queue de cortège, place de la Nation (7 morts). Sous l'autorité d'un autre préfet et dans un contexte d'état d'urgence, la police parisienne massacre plus d'une centaine d'Algériens et de Nord-Africains dans les rues de Paris et quelques villes de banlieue, en septembre et octobre 1961⁴¹. La France est un empire colonial, plus tard une puissance post-coloniale, et ce trait singulier, on le verra, marque considérablement les politiques de maintien de l'ordre.

De surcroît, le maintien de l'ordre est en France, et de manière croissante depuis la deuxième moitié du XIXe s., dans les mains des préfets, c'est-à-dire de l'Exécutif, du pouvoir central. La France n'est pas singulière ici, même si dans les pays de *common law* le principe dit de « professionnalisme » de la police fait de celle-ci la seule maîtresse des opérations, qui ne rend qu'après coup des comptes au gouvernement⁴². Cette mainmise du politique sur le maintien de l'ordre conduit à l'exacerbation de la conflictualité, comme le montrent les années 1930 et 1950, marquées par un engagement anti-communiste particulièrement virulent des gouvernements successifs : sans rappeler la manifestation du 14 juillet 1953, celle du 9 février 1934 est marquée par au moins 8 morts (qui succèdent aux morts plus nombreux encore de la nuit du 6 au 7, lors d'une manifestation organisée par les ligues de droite), la manifestation Ridgway du 28 mai 1952 par la mort de deux

⁴⁰ Pour ne citer que les épisodes les plus noirs, le massacre de Sétif le 10 mai 1945 ou quelques années plus tard, le 26 mars 1962, la fusillade de la rue d'Isly à Alger. Voir le dossier « Professions et professionnalités policières en situation coloniale » dirigé par Emmanuel Blanchard et al. in *Crime, histoire & sociétés*, 15, 2, 2011.

⁴¹ Jim House, Neil McMaster, *Paris 1961. Les Algériens, la terreur d'État et la mémoire*. Paris : Tallandier, 2008 (ouvrage original paru en anglais 2006).

⁴² Philipp Stenning, « The Idea of the Political 'Independence' of the Police: International Interpretations and Experiences », in Margaret Beare et Tonita Murray (dir.), *Police and Government Relations: Who's Calling the Shots?* Toronto, University of Toronto Press, p. 185-256.

militants, le défilé organisé par le Parti communiste le 8 février 1962 par 10 morts, tabassés au métro Charonne⁴³.

Quels que soient les appartenances politiques des victimes, ce ne sont pas loin d'une cinquantaine de manifestants qui sont tués en région parisienne dans l'entre-deux-guerres⁴⁴, auxquels il faut ajouter, entre autres, les massacres de l'automne 1961⁴⁵. Cette statistique attire l'attention sur le fait qu'une région est soustraite au mouvement de civilisation du maintien de l'ordre, celle sous l'emprise de la Préfecture de police. Ce pour deux raisons. A Paris, le préfet de police dispose de ses propres forces de maintien de l'ordre (police municipale puis policiers de la préfecture de police organisés en compagnies d'intervention à partir de 1953)⁴⁶, et ces forces ne partagent ni l'entraînement, ni le matériel, ni la culture de modération et de gradation de la force des CRS et des EGM. Le préfet de police peut certes requérir les gendarmes mobiles ou solliciter les CRS, mais il déploie d'abord ses propres forces, extrêmement nombreuses⁴⁷ et sur lesquelles il a l'avantage d'exercer un commandement immédiat. Ensuite, la concentration des pouvoirs centraux et de la presse à Paris induisent un seuil de tolérance aux destructions, exactions, dégradations beaucoup plus faible qu'ailleurs et commande une intervention souvent plus précoce et brutale des forces de l'ordre. La politisation des préfets y est extrême, comme en témoignent la manifestation du 6 février 1934, manifestation de protestation par les ligues contre le limogeage du préfet Jean Chiappe, ou les nominations de préfets comme Jean Baylot (1951-1954) et surtout Maurice Papon (1958-1967), responsables de répressions sanglantes visant les communistes et, surtout, les Algériens.

La civilisation du maintien de l'ordre engagée tout au long du XIXe siècle se prolonge de manière fragile et inégale jusqu'en mai 1968. A compter de cette date, les doctrines se stabilisent voire se figent, et le maintien de l'ordre entre en Métropole et pour une trentaine d'années dans une phase de réelle accalmie.

3. 1968-99 : la fixation d'un modèle

⁴³ Sur ces manifestations successives, voir Pierre Pellissier, *6 février 1934*, Paris, Perrin, 2000, Michel Pigenet, *Au cœur de l'activisme communiste des années de guerre froide. « La manifestation Ridgway »*, Paris, L'Harmattan, 1992 et Alain Dewerpe, *Charonne, 8 février 1962. Anthropologie historique d'un massacre d'État*, Paris, Gallimard, « Folio Histoire », 2006.

⁴⁴ Danielle Tartakowsky, *Les manifestations de rue en France (1918-1968)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1997, p. 819.

⁴⁵ Emmanuel Blanchard, *La police parisienne et les Algériens (1944-1962)*, Paris, Nouveau Monde, 2011.

⁴⁶ Ces compagnies étaient initialement formées de jeunes militaires déclassés, souvent issus des campagnes d'Indochine ou de Corée, qui s'employaient à semer la terreur auprès des travailleurs algériens de Paris et des communes alentours (ibid., p. 216).

⁴⁷ Dans les années 1930, le préfet de police a autorité sur pas moins de 15.000 policiers, soit plus d'un quart de l'ensemble des forces disponibles sur le territoire français (cf. Jean-Marc Berlière et René Lévy, *Histoire des polices de l'Ancien régime à nos jours*, Paris, Nouveau Monde, 2011, p. 56 et 89). Ils ne seront pas notablement plus nombreux à la veille de Mai 68, élément qui explique les errements du maintien de l'ordre durant les journées étudiantes.

Les « journées » étudiantes et ouvrières de mai-juin 1968 constituent pour les responsables policiers et gendarmiques un moment de mise à l'épreuve du modèle de maintien de l'ordre, à deux doigts de faillir face à la multitude et à la détermination des adversaires. Pour autant, Mai 68 n'a pas amené de bouleversement du maintien de l'ordre en France ; l'événement a en revanche fortement contribué à consolider les institutions et les agents en charge du maintien de l'ordre, à renforcer leurs budgets, leur professionnalisation et leurs équipements.

Les semaines qui s'écoulaient de l'évacuation de la Sorbonne le 3 mai 1968 à la mort d'un étudiant et de deux ouvriers dans des affrontements autour de l'usine Renault de Flins et la mort de deux autres ouvriers devant les usines Peugeot à Sochaux les 10 et 11 juin suivants, relèvent d'un moment de vacillement d'un modèle. L'évacuation de la Sorbonne est perçue par les étudiants comme une provocation, elle est surtout l'effet d'une politique défaillante de renseignement à la toute-puissante Préfecture de police, incapable de prendre la mesure du militantisme étudiant de ces années-là. A partir de ce 3 mai, les étudiants, qui savent des récits des années Papon, de quelle violence la police parisienne est capable, s'engagent dans une lutte dans laquelle leurs moyens offensifs sont bien supérieurs à ceux des policiers, ridiculement protégés. Un rapport d'une compagnie de CRS après les affrontements de Sochaux le 11 juin illustre bien le bilan qui est fait à l'époque par les forces de l'ordre : « Les grenades s'épuisent. Nous nous battons sans arrêt. Nous recevons toutes sortes de projectiles : tirefonds, boulons, écrous, billes (lancées avec des lance-pierres), pierres et morceaux de fonte. Abrisés derrière nos boucliers ou des plaques d'aluminium prélevées sur un hangar en construction, nous nous protégeons comme nous pouvons en essayant de ne pas perdre trop de terrain. Le personnel obéit avec discipline et réagit bien. Mais nous sommes quand même débordés »⁴⁸. L'épuisement est à son comble, du fait du sur-emploi de forces que tous s'accordent à dire inférieures aux nécessités du moment et, avec l'épuisement, la multiplication des bavures, violences, exactions en tous genres, au point que le préfet de police Maurice Grimaud, vers la fin du mois, se voit obligé de diffuser une lettre à tous ses agents, leur rappelant que « frapper un homme à terre, c'est se frapper soi-même ». Enfin, les liaisons radios ne sont pas protégées, les étudiants les captent avec facilité et déjouent ainsi les manœuvres policières. Au final, si Mai 68 fut une implacable réussite de propagande politique, organisée autour de l'antienne selon laquelle en Mai la police ne fit aucun mort⁴⁹, l'événement passa pour les responsables policiers de l'époque, comme les émeutes de banlieue de 2005 quarante ans plus tard, comme un désastre évité par miracle.

Les effets de Mai ne se font pas attendre. Ils sont d'abord politiques, puisque le nouveau ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin, ancien sous-secrétaire d'Etat de Jules Moch

⁴⁸ Cité in Lilian Mathieu, « L'autre côté de la barricade. Perceptions et pratiques policières en mai et juin 1968 », *Revue historique*, 665, 2013, p. 165.

⁴⁹ Aux 5 morts déjà évoqués, il faut rappeler la mort d'un jeune homme tué par un éclat de grenade à Paris (la Préfecture maquilla ce décès en bagarre au couteau avec un marginal jamais retrouvé) et la mort d'un commissaire à Lyon.

(le ministre qui avait réprimé dans le sang les grèves de 1947), décuple les moyens préventifs du maintien de l'ordre : surveillance passive et active, contrôles d'identité, perquisitions, interdictions de manifestations, interpellations et conduites au poste⁵⁰. Administrativement, Mai 68 marque une inflexion quantitative notable : doublement du budget du ministère de l'Intérieur de 1968 à 1974 et création, dans la même période, de 20.000 emplois⁵¹. La politique de sécurité intérieure devient essentiellement une politique tournée vers le maintien de l'ordre et la surveillance des mouvements gauchistes et étudiants – délaissant de ce fait les cités de banlieue où fleuriront bientôt délinquance et désœuvrement. Les dispositifs défensifs (de la couverture corporelle des policiers à la diversification des types de grenades défensives), les matériaux offensifs (matraques dures, fusils lance-grenades, grenades offensives) font l'objet de commandes massives et la formation aux situations d'affrontement d'une attention soutenue. Dès le 28 juin, le service central des CRS imagine un terrain militaire de manœuvre en vue de la formation « en situation », et la gendarmerie mobile réactive le camp militaire de Saint Astier, en Dordogne, où les agents apprennent au contact de collègues grimés en manifestants violents à tester leur résistance aux coups, aux gaz, à l'impatience⁵².

Les trente années qui suivent sont marquées par une routinisation remarquable du recours à la rue, partant du maintien de l'ordre public. Un mouvement qui d'ailleurs s'observe largement dans les démocraties occidentales⁵³, marqué par un usage de la manifestation de rue qui s'institutionnalise, perceptible à la fois dans l'augmentation en nombre des défilés et dans la diffusion de la pratique dans toutes les couches de la société ; avec en miroir une relative pacification du maintien de l'ordre, soit le passage de pratiques coercitives à une stratégie reposant sur la persuasion, la négociation permanente et l'application souple de la loi. Dans ce processus d'euphémisation des stratégies policières, l'évolution technique des matériels et des tactiques jouent un rôle important⁵⁴.

En France, le recensement systématique des manifestations de rue parisiennes marseillaises et nantaises permet de décrire assez précisément les évolutions du recours à la rue. Outre une concentration géographique sur les chefs-lieux de département, à l'œuvre dès les années 50⁵⁵, on note une augmentation régulière du nombre d'événements sur l'ensemble de la période, avec une première phase de croissance modérée et continue

⁵⁰ Vanessa Codaccioni, *Justice d'exception. L'Etat face aux crimes politiques et terroristes*, Paris, CNRS éditions, 2015.

⁵¹ Fabien Jobard, « Ce que Mai fit à la police », in Michelle Zancarini-Fournel et Philippe Artières (dir.), *1968, une histoire collective*, Paris, La Découverte, « Cahiers libres », 2008, p. 577-582. (rééd. 2018)

⁵² Patrick Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, op. cit.

⁵³ Voir la partie 1 de Olivier Fillieule et Donatella Della Porta (dir.), *Police et manifestants*, Paris, presses de Sciences Po, 2006.

⁵⁴ Nous nous appuyons ici sur une série d'entretiens semi-directifs menés avec des commissaires de police à Paris comme en province entre 1992 et 1993, et l'observation ethnographique de nombreux maintiens de l'ordre dans les années 1990, le dépouillement des rapports techniques de services (RTS) du service central des CRS et la constitution de bases de données à partir du dépouillement des archives policières pour les années 1970-1990 sur Marseille, Nantes et Paris. Voir Olivier Fillieule, *Stratégies de la rue*, Op. cit. et Olivier Fillieule et Isabelle Sommier (dir.), *Marseille, années 68*, chapitre 2, Paris, Presses de sciences Po, 2018.

⁵⁵ Danielle Tartakowsky, *Les manifestations en France*, Paris, Presses de la Sorbonne, 1997.

de 1966 à 1975, un pic important en 1975 puis une stagnation relative dans la période 1976-1980. L'augmentation reprend à compter de 1981, après l'accession de la gauche au pouvoir, à un rythme plus rapide que dans les années 1970 et de manière continue surtout après le tournant dit « de la rigueur » en 1983. Si, à partir de cette date, les manifestations sont de plus en plus nombreuses, elles perdent cependant en ampleur, le nombre de «micro-mobilisations» réunissant de très faibles quantités de personnes explosant littéralement⁵⁶.

Sur la période, les événements protestataires prennent dans leur quasi-totalité la forme de rassemblements statiques ou de rassemblements suivis ou précédés de défilés, avec souvent des prises de parole et la réception de délégations par les autorités interpellées. Les opérations commando, les blocages et opérations escargot, les sit-in, les actions symboliques et les pratiques de désobéissance civile sont rarement utilisés seuls et s'inscrivent presque toujours dans un événement multi-séquentiel. Dans ce script fortement ritualisé, la rareté des épisodes violents frappe d'emblée, à l'exception des premières années de la décennie 1970, marquées par l'activisme des extrêmes gauches⁵⁷: seulement 5% en moyenne des événements donnant lieu à des violences contre les biens ou les personnes dans les années 1975-1990⁵⁸. Dans un tel contexte, les forces de maintien de l'ordre peuvent être confrontées à des difficultés, mais pas à des épreuves : ni les manifestations très dures des sidérurgistes et des mineurs des années 1970, durant lesquelles des moyens offensifs substantiels sont employés par les protestataires (écrous, boulons, cocktails-molotov, baguette de soudure, plaques de fonte, etc.), ni les gigantesques mobilisations des années 1980-1990 (contre l'école publique en 1984, contre les réformes de l'université en 1986, contre la réforme de la Sécurité sociale en 1995, pour l'école publique en 1996...), ni même les très rares morts qui affectent les mobilisations (Vital Michalon en 1977, Malik Oussekin en 1986, Lucien Barbier en 1993) ne suscitent une crise. La mort de Malik Oussekin, tabassé durant les manifestations étudiantes de 1986 par des policiers d'un peloton lancé à corps perdu dans la foule, pèse certes durablement sur les conceptions du maintien de l'ordre, compte tenu de l'indignation générale qu'elle souleva alors et des conséquences électorales qu'on lui prêta. Mais son influence sur le maintien de l'ordre fut de nature conservatrice. A l'issue

⁵⁶ Olivier Fillieule, *Stratégies de la rue*, *Op. cit.*

⁵⁷ L'analyse menée sur Marseille a permis de montrer combien la flamboyance gauchiste d'après 1968 concurrence efficacement le monde communiste (PCF; CGT, Mouvement de la paix, etc.) pour occuper et tenir la rue. La poussée est toutefois éphémère et après les grandes manifestations de 1975, la polarisation politique s'efface, et la CGT reprend en grande partie le contrôle de la rue avec la CFDT dans son sillage, alors que les différences entre les orientations politiques s'atténuent par convergence entre elles, comme le rapprochement entre le PSU, le PS et le PCF, et, dans une moindre mesure, la LCR, ou par effacement progressif, avec l'affaiblissement des maoïstes et la quasi-disparition de l'OCR/Révolution! en particulier. Un mouvement semblable s'observe dans d'autres métropoles régionales comme Nantes, Rennes, Lyon et Lille, étudiées par le collectif Sombro. Voir Olivier Fillieule, Sophie Bérout, Camille Masclat, Isabelle Sommier (dir), *Changer le monde, changer sa vie*, Paris, Actes Sud, 2018.

⁵⁸ Olivier Fillieule et Fabien Jobard, « The Policing of Protest in France : Toward a Model of Protest Policing », dans Donatella Della Porta et Herbert Reiter (eds), *Policing Protest : The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*, Minneapolis (Minn.), University of Minnesota Press, 1998, p. 70-90.

d'un travail remarquable mené par deux commissions d'enquête parlementaires⁵⁹ on figea les doctrines, les équipements et les mouvements pour, le plus possible, éviter toute bavure et, de fait, retarder le plus possible le moment de la charge et du corps à corps⁶⁰, sans pour autant toujours renoncer aux stratégies actives ou passives de provocation policière, ou bien aux décisions aventureuses ou mal préparées de l'Exécutif⁶¹.

Enfin, le tableau ne serait pas complet si l'on n'ajoutait le développement des soulèvements de la jeunesse de banlieue, apparus dès la fin des années 1970 dans l'agglomération lyonnaise et répétés depuis le début des années 1990 avec de longues nuits d'émeute à Vaulx-en-Velin, Mantes-la-Jolie, Sartrouville, Melun, Dammarie-lès-Lys, etc. Ces événements amèneront des changements législatifs importants concernant la police (notamment un meilleur encadrement de la garde à vue et un contrôle déontologique de l'action policière), mais ils ne remettent pas en cause de fond en comble la doctrine de maintien de l'ordre, du moins jusqu'aux émeutes de 2005⁶².

Du côté des forces de l'ordre, la philosophie qui prévaut dans ces années s'appuie donc sur un moindre recours à l'exercice ou à la menace de l'exercice de la coercition, soit un pouvoir d'injonction et de plus en plus sur un pouvoir d'influence. De ce point de vue, si la relation police - manifestants demeure une relation de pouvoir, inégale par nature et dont la force est toujours l'horizon, on note le passage d'une relation de domination (avec le choix, pour les manifestants, soit de la soumission, soit du refus et de la sanction) à une relation d'échange négocié, certes toujours inégale, mais dans laquelle la négociation prévaut sur l'imposition pure et simple des règles du jeu. Sur le terrain, une telle philosophie se traduit par trois grandes tendances : une recherche de la négociation impliquant une certaine tolérance de l'illégalisme et l'acceptation d'une relative sous-application de la loi; la pratique du marchandage et le rôle grandissant des officiers de police responsables des « relations publiques », agissant comme médiateurs entre manifestants et les forces de l'ordre⁶³ ; la sophistication enfin du renseignement, inspirée

⁵⁹ Emmanuel Aubert, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux événements de novembre et décembre 1986*, Assemblée nationale, 8^e législature, (n°850), trois volumes, 1987; Pierre Masson, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 17 décembre 1986, chargé de recueillir des éléments d'information sur la préparation, l'organisation, le déroulement et la présentation des événements de novembre et décembre 1986*, 270, Sénat, Juin 1987.

⁶⁰ Olivier Fillieule, *Stratégies de la rue*, op. cit. ; Fabien Jobard, "Le spectacle de la police des foules. Les opérations policières durant la protestation contre le CPE à Paris", *Sociétés politiques comparées*, 27, 2010 (www.fasopo.fr)

⁶¹ Olivier Fillieule, *Stratégies de la rue*, op. cit. p. 328-352.

⁶² Dave Waddington, Fabien Jobard, Mike King (dir.), *Rioting in the UK and France: A comparative analysis*, Cullompton, Willan, 2009.

⁶³ Cette pratique remonte sans doute à la fin des années 1970, lorsque la préfecture de police de Paris prit l'habitude d'ouvrir les cortèges importants avec des cars de police, quelques centaines de mètres en avant. C'est plus précisément lors de la manifestation des sidérurgistes du 23 mars 1979 que pour la première fois, un fonctionnaire de police est chargé de la liaison. Par ailleurs, c'est depuis les manifestations étudiantes de décembre 1986 à Paris, que le recours à cette technique est devenu systématique, jusqu'à devenir parfois très visible : lors de la manifestation annuelle du Front national en l'honneur de Jeanne d'Arc le premier mai 1988, une voiture marquée « liaison police/organisateur » ouvrait le cortège.

directement du développement des modes de gestion prévisionnelle des foules sportives et du hooliganisme, après la catastrophe du Heysel en 1985⁶⁴.

Sur le plan tactique, cela débouche sur cinq principes désormais au cœur de la doctrine, telle qu'elle s'enseigne par exemple dans les cours dispensés à l'École des commissaires de police de Saint-Cyr au Mont d'Or dans les années 1990: 1- le retardement au maximum du recours à la force, soit le passage d'une stratégie proactive à une stratégie défensive. Les interventions sont le plus souvent concentrées sur les fins de manifestation, au moment de la dispersion des cortèges; 2- la mise à distance, soit le recours à des moyens d'intervention permettant d'éviter les corps à corps (barrières, moyens lacrymogènes et canons à eau, principalement)⁶⁵; 3- la sélectivité des interventions coercitives, c'est-à-dire l'évitement des actions massives et la recherche d'actions ciblées, soit sur certaines franges des manifestations (nébuleuses, queues de cortège), soit sur des personnes identifiées et repérées comme trublions; 4- le maintien d'un contact permanent avec les organisateurs; 5- la délimitation de « zones de tolérance » dont la fonction est de fixer, au fur et à mesure du déroulement des événements, le type d'illégalisme ne devant pas donner lieu à l'emploi de la force. Ce que l'un d'entre nous a appelé ailleurs la « gestion patrimonialiste des conflits »⁶⁶ permet d'abord à l'autorité civile de définir les cibles acceptables de la violence et d'en écarter d'autres jugées plus sensibles ou plus coûteuses, comme par exemple des bâtiments publics, des biens privés, etc. Elle permet en même temps aux organisateurs de ne pas se couper d'une base quelquefois décidée à en découdre coûte que coûte, et donc d'en garder le contrôle.

Ce dernier point attire l'attention sur le fait qu'au delà d'une philosophie et d'une doctrine unifiée, les styles de maintien de l'ordre varient dans une certaine mesure en fonction du type d'adversaire. Le « traitement » des groupes manifestants par les autorités n'est à l'évidence pas homogène, qu'il s'agisse des autorités politiques ou des forces de l'ordre sur le terrain. « Le statut du groupe repose en dernière analyse sur les impressions qu'il crée auprès de la police et des services de renseignements », écrit J. A. Franck⁶⁷ à ce propos, suggérant que les policiers opèrent ainsi une distinction entre « bons » et «

⁶⁴ La catastrophe du Heysel à Bruxelles en 1985 a cristallisé toutes les craintes et les peurs liées au phénomène du hooliganisme et a incité les acteurs institutionnels concernés à mettre en place de nouvelles stratégies, d'abord dans les deux pays les plus concernés, la Grande-Bretagne et l'Italie. Celles – ci se fondent sur une « *gestion sécuritaire et marchande par élimination des groupes à risque et criminalisation de comportements incivils, ou achèvement à travers la vidéo-surveillance du dispositif panoptique de contrôle* », in Patrick Mignon, « La lutte contre le hooliganisme: comparaisons européennes », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 26, 1996, p.100. Mais c'est surtout à partir de la Coupe du Monde de Football en Italie en 1990 que début une ère de collaboration entre polices européennes, caractérisée par l'échange d'information et de stratégies de gestion des supporters entre pays organisateurs et pays « exportateurs » de hooligans potentiels. Voir sur ces aspects Olivier Fillieule, Pascal Viot, Gilles Descloux, 2014, *Etude comparée sur les doctrines en matière d'engagement lors des manifestations sportives – violence dans les stades*, rapport remis dans le cadre du programme de coopération entre le Département des affaires étrangères de Suisse et le gouvernement roumain en vue d'une réforme de sa gendarmerie nationale.

⁶⁵ Patrick Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, op. cit.

⁶⁶ Olivier Fillieule, *Stratégies de la rue*, op. cit.

⁶⁷ J. A. Franck, « La dynamique des manifestations violentes », *Revue canadienne de science politique*, 17 (2), juin 1984, p. 327.

mauvais » manifestants, sur laquelle nous revenons dans le chapitre suivant pour comprendre le tournant du début des années 2000 dans les arts de faire de la police de l'ordre.

Mais pour l'heure nous pouvons avancer une conclusion d'importance. Si les modes de gestion des manifestations varient selon le type d'adversaire, cela ne tient pas tant aux propriétés objectives des dits adversaires qu'à des stéréotypes et des lieux communs qui circulent dans les univers policiers et au delà dans le monde social. Ainsi par exemple, Edouard Lynch, dans son livre sur les manifestations paysannes ⁶⁸, propose une convaincante généalogie du rapport tout particulier qu'entretiennent autorités civiles, autorités judiciaires et forces de l'ordre aux illégalismes paysans. L'auteur tord le cou aux interprétations culturalistes et naturalisantes de la violence des manifestations paysannes dont on s'est trop longtemps satisfait. Les éléments qu'il fournit de la mise en place d'une « culture de l'impunité » s'inscrivent dans des configurations complexes au cœur desquelles la progressive fixation d'un stéréotype du paysan violent dans les schémas de l'entendement policier mais aussi au sein du monde de la justice et du monde politique joue un rôle important. *In fine*, il semble que ce soit moins dans les traits propres au monde paysan que dans les attributions de sens portées par les autorités, quelles qu'elles soient, que se situe une explication crédible de cette culture de l'impunité, laquelle se banalise dans la première moitié des années soixante-dix.

⁶⁸ Édouard Lynch, *Insurrections paysannes. De la terre à la rue. Usages de la violence au Xième siècle*, Paris, Éditions Vendémiaire, 2019.

Chapitre 2

Les évolutions du droit relatif au maintien de l'ordre jusque fin 2019

Ce n'est que récemment, et très timidement, que les textes, tant nationaux qu'internationaux, font de la manifestation une liberté publique reconnue comme telle. Car la législation, lorsqu'elle mentionne la manifestation, ne le fait que pour définir les infractions qui lui sont liées et poser un régime qui est un régime restrictif, un régime de contrôle de l'usage de la rue à des fins démonstratives ou protestataires. Pour autant, les juridictions et surtout l'opinion publique tiennent cette forme particulière d'expression comme constitutive de la démocratie, qui ne saurait être interdite ou réprimée que sous des conditions bien particulières. Il y a une trentaine d'années, les juristes pouvaient qualifier la manifestation de « liberté innommée, non explicitement consacrée par le constituant ou le législateur »⁶⁹. La situation aujourd'hui a quelque peu changé, dans des directions contraires : le juge exerce un contrôle plus diversifié et plus effectif qu'il ne pouvait le faire au siècle dernier, mais la notion d'ordre public exerce aujourd'hui, que ce soit par la prévention générale des désordres ou la lutte contre le terrorisme, un ascendant croissant sur la liberté de manifester.

La chambre criminelle de la Cour de cassation a défini en 2016 la manifestation de manière relativement étendue : « tout rassemblement, statique ou mobile, sur la voie publique d'un groupe organisé de personnes aux fins d'exprimer collectivement et publiquement une opinion ou une volonté commune »⁷⁰. La manifestation est donc pourvue aujourd'hui de bases juridiques robustes, y compris dans l'ordre juridique interne. Ces bases ont cependant été ébranlées, ces dernières années, tant par des éléments de contexte (en premier lieu le terrorisme) que par des éléments propres aux dynamiques protestataires elles-mêmes. Après avoir brièvement rappelé les éléments fondamentaux du droit de la manifestation, nous ferons le point sur les évolutions récentes (et les évolutions possibles) en matière de droit à manifester, et sur le droit relatif aux opérations de maintien de l'ordre. Nous mobilisons ici à la fois les entretiens réalisés dans le cadre de la recherche mais également des extraits d'auditions parlementaires que nous sommes allés chercher en complément en raison de l'effervescence actuelle sur cette question.

1. Le droit de la manifestation

Le droit de manifester, c'est-à-dire d'exprimer collectivement une opinion en détournant la voie publique de sa vocation première (la circulation), n'est pas une liberté fondamentale constitutionnellement reconnue en France, comme elle peut l'être par exemple en Allemagne

⁶⁹ H.-G. Hubrecht, « Le droit français de la manifestation », in P. Favre (dir.), *La manifestation*, Paris, Presses de la FNSP, 1990, p. 182-183.

⁷⁰ Chambre criminelle de la C. cassation, 9 février 2016. Cette définition jurisprudentielle a été donnée dans le cadre d'un contentieux qui portait notamment sur la question de savoir si la distribution de tracts par une organisation syndicale à un péage d'autoroute pouvait être qualifiée de manifestation.

avec l'art. 8 de la Loi fondamentale qui dispose que « tous les Allemands ont le droit de se réunir pacifiquement et sans armes, sans autorisation ni déclaration ». L'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 établit qu'exprimer des opinions ne saurait être réprimé, « pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public ». La manifestation est donc intimement liée à l'ordre public : l'une ne peut s'apprécier sans l'autre et, de fait, la manifestation est l'objet de la « police administrative ». Par ailleurs, aucun texte dit « du bloc de constitutionnalité » ne reconnaît la manifestation en France. L'article 16 de la constitution du 19 avril 1946 reconnaissait certes « le droit de défilé librement sur la voie publique », mais ce projet de constitution n'a pas été adopté. Le préambule de la Constitution de la Ve République ne mentionne pas la manifestation. Toutefois, en janvier 1995, le Conseil constitutionnel a reconnu un « droit d'expression collective des idées et des opinions », sorte de « reconnaissance en demi-teinte »⁷¹ de la manifestation dans l'ordre constitutionnel français.

Les conventions et traités internationaux protègent plus explicitement la manifestation : la Convention européenne des droits de l'homme reconnaît un droit « de réunion pacifique » (art. 11), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne « la liberté de réunion pacifique » (art. 12)⁷². La « liberté de manifestation » au sens propre est énoncée par la Cour européenne des droits de l'homme, par exemple dans *Barraco c/ France* (2009). Se fondant sur l'art. 11 de la convention européenne, la CEDH avait estimé que « la liberté de réunion pacifique (...) comprend la liberté de manifestation »⁷³.

En droit interne, la manifestation est visée dans le Code de la sécurité intérieure au chapitre « Prévention des atteintes à l'ordre public lors de manifestations et de rassemblements » (art. L. 211-1 et suiv.). L'organisation juridique de la manifestation repose sur un décret-loi pris en 1935, qui définit un régime de la déclaration et non de l'autorisation, comme du reste dans la plupart des autres démocraties occidentales (exception faite de la Belgique qui a opté pour un régime d'autorisation préalable)⁷⁴. Du point de vue des acteurs publics, une manifestation doit en effet pouvoir être portée à la connaissance de l'autorité publique pour que celle-ci puisse, avec les organisateurs, prendre les mesures visant à endiguer les risques associés à l'occupation annoncée de la voie publique à des fins revendicatives. Autrement dit, en France, la manifestation n'est pas soumise à l'autorisation préalable des pouvoirs publics, comme peut l'être une *demande* visant l'organisation d'une fête ou d'un événement sportif, mais seulement à une *déclaration*. Ce régime implique que la manifestation dispose d'organisateur, sur lesquels pèsent des obligations précises, comme celles de présenter les

⁷¹ Olivier Le Bot, « La liberté de manifestation : un droit fondamental sur la sellette ? », in Aurélie Duffy-Meuner et Thomas Perroud (dir.), *La liberté de manifester et ses limites*. Aix-en-Provence, PUAM, 2017, p. 34.

⁷² Sur la portée de cet art. 11, voir le *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, CEDH, 2019. Ce guide présente une synthèse de l'ensemble des décisions de la Cour relatives à la liberté de réunion et d'association.

⁷³ Pour autant, comme on le verra plus loin, la Cour n'a pas estimé la condamnation de M. Barraco et les autres prévenus à 3 mois d'emprisonnement avec sursis et 1500€ d'amende contraire à l'art. 11 (cf. *Barraco c. France*, Arrêt de chambre, CEDH, 2009 – disponible sur www.echr.coe.int).

⁷⁴ L'Allemagne ne constitue pas véritablement une exception ici. En effet, l'art. 8 de la loi fondamentale allemande stipule aussi que la loi peut préciser les conditions d'exercice du droit de se réunir pacifiquement et sans armes... et la plupart des lois des Länder ont instauré une obligation de déclaration.

mesures et dispositions qu'ils envisagent. Le Code pénal incrimine la tenue de manifestation non dûment déclarée (cf. art. 431-9 C. pén.), mais les juridictions ont rapidement imposé que la non-déclaration d'une manifestation ne saurait être en soi le motif de son interdiction.

Lorsque le rassemblement n'est pas déclaré, il constitue un « attroupement », c'est-à-dire un « rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public » (art. 431-3 C. pén.). Mais, la jurisprudence présente une lecture libérale de la notion : un « attroupement » ne peut être considéré comme tel que si sa tenue trouble effectivement l'ordre public. Le Conseil d'État estime que seul un motif de préservation de l'ordre public peut justifier l'interdiction d'une manifestation, même non déclarée⁷⁵. La Cour européenne des droits de l'homme rappelle de son côté que les manifestations, déclarées ou non, doivent faire l'objet de la « tolérance » des pouvoirs publics, tant à l'égard du fait même de manifester que « du certain désordre » que toute manifestation entraîne⁷⁶. Il appartient alors aux autorités publiques (le préfet ou bien les forces de police présentes) de procéder à des manœuvres visant la conciliation entre ce droit exprimé par les uns et la liberté de circulation revendiquée par les autres. La dissolution du rassemblement par la force et, plus encore, la poursuite des organisateurs ou des participants au motif de l'attroupement ne peuvent être envisagés qu'en cas de trouble manifeste à l'ordre public. Ce d'autant moins que de nombreuses formes nouvelles d'occupation du domaine public (voire d'emprises privées) sont apparues ces dernières décennies, des raves parties aux occupations de ronds-points, que la juriste Roseline Letteron désigne comme des NRP – « nouveaux rassemblements de personnes », à propos desquels les pouvoirs publics ont parfois cherché une forme idoine de police administrative, comme dans le cas des raves parties ou « rassemblements festifs à caractère musical », comme la loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne (LSQ) les désigna afin de minimiser les risques auxquels les participants pouvaient s'exposer (et identifier des organisateurs)⁷⁷.

Par ailleurs, l'autorité publique peut tout à fait interdire une manifestation déclarée. Il s'agit d'une décision rare, sous le contrôle du juge administratif, qui veille à ce qu'elle soit rigoureusement adaptée, c'est-à-dire que les « très graves troubles à l'ordre public »⁷⁸ ne sauraient être empêchés que par la mesure d'interdiction. Le cas de figure le plus simple est celui de l'atteinte aux relations internationales de la République, notamment à l'occasion de la visite de chefs d'Etat étrangers⁷⁹. Plus complexes sont les cas dans lesquels les pouvoirs

⁷⁵ Conseil d'Etat (28 avril 1989, « Commune de Montgeron », 1997 « Min. intérieur c/ Association 'communauté tibétaine en France et ses amis' »).

⁷⁶ L'arrêt Barraco évoqué précédemment précise « que toute manifestation dans un lieu public est susceptible de causer quelque désordre » et « qu'une certaine tolérance des autorités est requise ». Dans une décision visant la Turquie, la Cour a rappelé que « les autorités doivent faire preuve d'un certain degré de tolérance à l'égard des réunions pacifiques, afin de ne pas priver l'article 11 de sa substance » (Disk et Tesk c/ Turquie, CEDH, 2012, par. 29).

⁷⁷ « Un rassemblement de Gilets jaunes qui accepte la procédure de déclaration devient une manifestation et une Free Party qui se soumet aux règles imposées par le droit positif devient un 'rassemblement festif à caractère musical' » (Roseline Letteron, « Les nouveaux rassemblements de personnes. Des Rave-Parties aux gilets jaunes », in *ibid.* (dir.), *La liberté de manifestation. Du XIXe siècle aux Gilets jaunes*, Paris, Sorbonne, 2020, p. 223.

⁷⁸ Audition Sylvie Hubac, présidente de la section de l'intérieur au Conseil d'État, AN, 45, p. 6.

⁷⁹ Par exemple, Conseil d'Etat 12 nov. 1997, Association tibétaine en France et ses amis.

publics interdisent un rassemblement par crainte de commission d'infractions, comme dans le cas de manifestations contre l'avortement (voir Conseil d'État, « SOS tout petits », 2003 ou Palestine, ordonnance de référé du 26 juillet 2014).

Une fois ces éléments posés, quels sont les éléments d'évolution actuellement les plus marquants ?

2. Le droit de manifester et ses évolutions

Le droit de la manifestation est saisi aujourd'hui de plusieurs évolutions ou souhaits d'évolution. Notre étude montre que les acteurs publics tendent à se résigner progressivement à l'abandon d'un régime déclaratif auxquels beaucoup sont attachés mais qui s'avère de plus en plus frappé de désuétude. Cette remise en question du régime déclaratif ne signifie pas que les manifestations puissent être interdites a priori, sur le fondement d'une simple absence de déclaration : une telle interdiction est tenue par les juges pour une atteinte trop importante aux libertés publiques. Dans ce nouveau contexte, les acteurs semblent en revanche tentés de déployer des mesures d'incapacitation préventive de certains participants entendus comme des individus-problèmes. Mais, cette perspective est loin d'être stabilisée sur le plan juridique où elle suscite d'importantes controverses. Bien plus, un flottement dans le vocabulaire des acteurs à ce sujet interroge sur la pertinence d'une telle refondation du droit de la manifestation.

2.1. La désuétude du régime de la déclaration

« Une manifestation réussie en termes d'ordre public, c'est une manifestation qui se prépare. Qui se prépare entre les organisateurs et les responsables du maintien de l'ordre, au premier rang desquels le préfet. C'est pour ça qu'il y a l'obligation de déclarer les manifestations. » (Préfet, entretien 2020).

Interrogés, les acteurs soulignent à l'envi que le régime de la déclaration par un organisateur est aujourd'hui menacé par les capacités d'appels à rassemblement qu'offrent les réseaux sociaux. La conviction est partagée selon laquelle la pratique de la déclaration est menacée par ces modalités d'appel à rassemblement et par conséquent que la notion d'organisateur perd de sa portée.

Les membres du corps préfectoral, par tradition attachés au droit, insistent sur ces évolutions dans plusieurs auditions parlementaires : *« Un autre phénomène à signaler : il existe de plus en plus de manifestations inopinées, c'est-à-dire non déclarées ; en 2019, il y en a eu 353 sans organisateurs identifiés. Cette caractéristique est permise par le développement des réseaux sociaux : des appels sont lancés, et des gens viennent. Il est alors impossible de trouver des organisateurs, et notre vieux système juridique fondé sur le délit d'attroupement trouve là l'une de ses limites. Les gens qui viennent ne sont pas les organisateurs, même s'il y*

en a vraisemblablement certains parmi eux, mais que l'on ne peut identifier ». Préfet de police de Paris, AN, 30/09/2020.

Le phénomène n'est d'ailleurs pas considéré comme récent : *« Il y a huit ou neuf ans, déjà, nous étions confrontés à la difficulté de trouver un interlocuteur dans certaines manifestations sur la voie publique. La mode était alors aux « apéros géants », par exemple sur la plage ou en plein centre-ville, dans les Alpes-Maritimes, ou à Rennes, ce qui causait des désordres publics majeurs. La question était de savoir comment responsabiliser celui qui était en train de préparer la « manifestation », au sens du code de la sécurité intérieure. J'avais créé un profil Facebook, ce qui avait permis d'entrer en contact avec des gens qui ne lisent pas la presse et ne regardent pas les communiqués de la préfecture. Cela nécessite une certaine dose d'imagination et d'improvisation* ». Francis Lamy, ancien préfet de Région, conseiller d'État, AN, 2020, audition n°45.

L'outil de la déclaration est en effet, pour les acteurs publics, moins un instrument d'identification des responsabilités juridiques (pénales ou civiles) telles qu'exprimées dans le Code de la sécurité intérieure, qu'un moyen essentiel de prévision des dispositifs de maintien de l'ordre et notamment d'alimentation du circuit d'information en complément de ceux pourvus par les services de renseignement – lesquels ne peuvent, sur la plupart des départements, pas prévoir l'étendue et les intentions de mouvements sociaux nouveaux, tels que celui des Gilets Jaunes. A la « prévision » que permet la déclaration répond « l'improvisation » qu'entraînent les rassemblements non déclarés ; ou, comme nous le dit un préfet : *« la vie est compliquée sans déclaration, très compliquée* ». *« Il y a évidemment eu la séquence des Gilets Jaunes, déjà. Pendant un an, on a eu des manifestations, qui ont évolué dans le temps d'ailleurs. Parce qu'au début c'était des manifestations incontrôlées, organisées par M. et Mme Toulemonde. Donc déjà des manifestations qui n'étaient pas déclarées, c'est très compliqué à gérer parce que quand c'est pas déclaré on peut rien anticiper. J'ai vu à plusieurs reprises les Gilets Jaunes, j'ai réussi à les convaincre qu'il fallait déclarer. Alors maintenant, sauf une évolution récente, on a la plupart du temps des manifestations déclarées. Ça, déjà c'est très important parce que quand vous avez une manifestation déclarée, vous avez des organisateurs qui sont reçus, quelques jours avant, par la police et le cabinet du préfet. On définit ensemble un itinéraire, on peut négocier. On dit : « nous, ça, ça nous va pas, passez plutôt par là. » On a des lignes rouges. Ou alors on propose un truc, on se doute qu'ils vont refuser, mais comme ça on va au moins gagner un truc. Ça c'est important parce que eux nous aident, en prenant la tête de la manifestation, à ce que l'itinéraire demandé soit respecté. Ca nous permet aussi, quand on demande des forces ensuite, de les positionner aux bons endroits puisqu'on sait par où vont passer les gens. (...) On sait aussi à quelle heure ça commence, à quelle heure – à peu près – ça va se finir, parce qu'ils ont leurs horaires de bus, de train, etc. C'est beaucoup plus simple. Ce qui a été très difficile en 2019, c'est qu'on a eu beaucoup de manifestations Gilets jaunes, disons dans les 6 premiers mois où, bien sûr qu'on surveillait les réseaux sociaux, donc on avait des informations qu'on allait glaner à gauche ou à droite. Mais fondamentalement, on n'était jamais complètement sûr ni de l'heure, ni du lieu, ni de l'itinéraire. Et donc ça nécessite des efforts d'adaptation très compliqués. »* (Préfet, entretien 2020)

L'attachement au régime déclaratif est ainsi aussi l'attachement à une certaine qualité du travail administratif : *« Nous, si vous voulez, jusqu'aux Gilets Jaunes, les manifestations étaient déclarées, sauf les manifestations spontanées d'étudiants et de lycéens, qui en général étaient à effectifs limités. Alors je sais bien que vous ne vous focalisez pas sur les Gilets Jaunes, mais c'est un élément nouveau que des centaines de manifestations pendant X mois qui se déroulent sans déclaration, et donc dans l'improvisation, sans savoir quelle va être la mobilisation, ni l'objectif, ni bien entendu les moyens à mobiliser. Or les moyens qu'on mobilise ou qu'on arrive à mobiliser dépendent évidemment du renseignement. Alors c'est pas une science exacte. Soit on sait qu'on va avoir tant de personnes qui vont aller de tel point à tel point, soit on le sait pas, et auquel cas on est beaucoup plus démuni évidemment. (...) Je pense que l'organisation des dispositifs est capitale. C'est pour ça que l'intérêt d'une manifestation déclarée c'est qu'on prépare les choses et on sait à quoi on peut s'attendre en gros. Donc l'organisation sur le terrain est quand même plus fine, ce qui permet de mieux maîtriser la situation et de moins être débordé. En revanche quand tout cela est un petit peu improvisé et qu'on n'a pas idée du nombre, forcément le dispositif est moins bien conçu, c'est un dispositif qui répond à ce qu'on pense que va être l'hypothèse. Mais bon c'est aléatoire hein. Donc moi je crois vraiment beaucoup à l'éthique, aux valeurs, aux principes juridiques élémentaires qui doivent être partagés, pour que ce qui doit être fait soit fait, et dans les conditions conformes à nos valeurs et puis aux lois. Mais ce n'est pas un exercice facile, il y a des tensions. Il y en a qui savent les gérer mieux que d'autres, il y en a qui savent attendre. »* (Préfet, entretien 2020).

Cet attachement est partagé par les organisations instituées de la protestation collective qui insistent ainsi, à l'instar de la CGT, lors des auditions parlementaires, sur la valeur à leurs yeux des formalités tirées du décret-loi de 1935 : *« Je rappelle que nous organisons des rassemblements ou des manifestations. Même si la manifestation est notre sujet aujourd'hui, le rassemblement est aussi une question importante, car les rassemblements se multiplient. Ils peuvent être spontanés, en réaction à un événement, et nos syndicats y participent dans des moments difficiles et graves, mais il n'empêche que leur organisation doit être mise en oeuvre et partagée. Nos militantes et militants veillent simplement à l'organisation d'une manifestation au préalable, sa mise en place, son cheminement entre les points de départ et d'arrivée, et la fin de la manifestation, afin que chacun puisse rentrer chez lui dans de bonnes conditions. Tout cela est encadré puisque le parcours est déposé. De plus, il fait l'objet d'une discussion préalable entre les syndicats organisateurs de la manifestation. Chacun part déposer un parcours en préfecture, qui est validé. Ce parcours n'est donc pas imposé, il donne donc lieu à une discussion, à un premier échange car il est fonction de l'actualité, des travaux et de ce qui se passe dans la municipalité dans laquelle nous allons défiler. Puis, à partir de là, que ce soit en intersyndicale ou pas, notre rôle est de permettre à ceux qui nous rejoignent et participent à la manifestation de cheminer en toute liberté et sécurité, tout au long du parcours. »* Représentant confédéral de la CGT, AN 2020, audition n°8

Néanmoins, le mouvement des gilets jaunes a aussi été l'occasion pour une partie du corps préfectoral d'entendre la réalité d'une perte de légitimité du système déclaratif au sein

du mouvement social et de commencer à faire le deuil de ce cadre d'organisation : « *Cela a été très difficile parce que, effectivement, l'information passe dans tous les sens. Les RT n'ont pas non plus 15 personnes dédiées à de la surveillance. Donc c'était difficile. C'était du samedi au samedi. C'est-à-dire que vous aviez une annonce pour le samedi. L'annonce du samedi suivant sortait le lundi, éventuellement. Au mieux, on savait un peu plus ce qui se passait le mercredi. Et, encore une fois, c'était très difficile. Une grosse difficulté, même quand on avait commencé à avoir des relations d'entretien avec certains Gilets Jaunes. On a quand même réussi à obtenir de certains d'entre eux qu'ils nous fassent des déclarations de manifestations. Dans le lot, des gens avaient une volonté de faire des manifestations dans les règles. Ceux-là, on les a reçus. Quelques groupes nous ont fait des déclarations de manifestations, avec lesquels on a calé un dispositif. Sauf que ces manifestations-là ne recueillaient pas l'adhésion des autres. Donc, en général, il y avait 50 personnes. Ce n'était pas les plus difficiles pour nous. Au moins, on savait où ces 50 personnes allaient, ce qui nous permettait de nous organiser plus facilement aussi* ». (Préfet, entretien 2020).

Ce contexte a eu pour effet, logiquement, une augmentation de la place du renseignement territorial, dont on rappellera qu'il s'agit d'un service encore jeune puisque sa création date de 2014, dans la construction des dispositifs de maintien de l'ordre : « *On a eu beaucoup de difficultés pendant les Gilets Jaunes à encadrer les manifestations parce que les organisateurs, il y en avait plusieurs, la pluralité d'organisateur, ne voulaient pas qu'on sécurise les manifestations. Donc c'était pour nous une difficulté supplémentaire. Et sur ces mouvements-là, il y a une discussion avec les forces de l'ordre qui est beaucoup plus difficile, et c'est là où l'adaptation des RT a été tout à fait intéressante parce qu'ils ont quand même réussi, même dans ces conditions, à entrer en contact et à pouvoir faire en sorte que, sur cette partie-là de l'Ordre public – parce que dans l'Ordre public il y a aussi toute la partie sécurisation – elle puisse se faire quand même* ». (Préfet, entretien 2020).

Un certain nombre d'acteurs estime d'ailleurs plus largement que la non-déclaration est en réalité le régime habituel de la manifestation, du moins en dehors de Paris. Dans cet esprit, l'absence d'organisateur (le singulier est de rigueur puisqu'il suffit désormais d'un seul organisateur, lorsque le décret-loi 1935 en prévoyait trois) amène la recherche d'interlocuteurs par les pouvoirs publics – une pratique établie et ancienne. « *Pour encourager la déclaration, la procédure déclarative a été récemment allégée. Jusqu'à présent, il fallait trois organisateurs pour pouvoir déclarer une manifestation. Maintenant, il n'en faut qu'un seul. Jusqu'à présent, il y avait une obligation de domiciliation sur le département, qui a disparu. Tout cela pour faciliter, pour qu'on puisse avoir en face quelqu'un de responsabilisé, mais effectivement il n'y a pas forcément besoin d'avoir un organisateur identifié et responsabilisé dans le cadre d'une déclaration pour pouvoir engager des négociations* ». (Intervenant, séminaire de co-analyse, 2019).

« *À l'époque (1999), les services de renseignement avaient une relation fluide, permanente et constante avec les responsables des grandes centrales syndicales chargées du service d'ordre, qui discutaient de l'itinéraire et des modalités des manifestations. C'était parfait. À l'inverse, aucun interlocuteur des Gilets jaunes ne s'est déclaré. Nous avons fait quelques*

tentatives. Mes équipes ont passé un temps fou à essayer d'accrocher telle ou telle personne, mais celle-ci déclarait une manifestation à tel endroit et elle se produisait ailleurs. Ne pas savoir quand, où et combien affaiblit notre capacité d'anticipation ». Michel Delpuech, ancien préfet de Région, ancien préfet de police de Paris, AN 2020, audition n°14.

Dans le même ordre d'idées, « accrocher » des organisateurs de fait pour qu'ils deviennent des organisateurs de droit pourrait consister à aligner le régime des manifestations sur celui des fêtes « sauvages » ou « rave-parties », pour lesquelles, au-delà d'un certain seuil de participants attendus, les « appelants » à la manifestation pourront être tenus pour organisateurs. La nuance avec la pratique développée durant le mouvement des gilets jaunes est ténue, comme le montre cet entretien avec un membre du corps préfectoral : « *Nous, on ne sait pas construire une manifestation sans interlocuteur désigné. C'est pour ça qu'on en désigne un souvent, ou on se les désigne. C'est ce qu'on a fait nous avec les gilets jaunes. Eric Drouet a voulu réaliser l'acte 6 des gilets jaunes à X. Nous, on découvre ça le lundi, en fin d'après-midi, la DDSP m'appelle pour m'informer de ce projet funeste. Nous avons évidemment passé la semaine à se préparer à accueillir des manifestants violents, plus ou moins violents à X. (...) Mais au milieu de tout ça, j'ai aussi pris des contacts avec Eric Drouet, qui avait lancé l'appel. Alors, il a commencé par ne pas répondre à mes appels. Donc, je lui ai envoyé la police pour lui dire qu'il fallait qu'il me rappelle. Il a donc fini par me rappeler en protestant qu'il n'était absolument pas l'organisateur, qu'il n'avait fait que relayer une initiative émise par d'autres, mon œil. Et donc, on a pris cet arrêté d'interdiction de la manifestation. Ces arrêtés, on les publie et le cas échéant, on les notifie aux organisateurs. Là, il n'y en avait pas de déclaré, mais dans l'arrêté, on a nommé désigné Eric Drouet comme organisateur de la manifestation et on lui a notifié l'arrêté d'interdiction. Ça n'est que symbolique, mais je peux vous dire qu'il n'a pas aimé et pour lui notifier, je lui ai envoyé la police. Voilà, il n'a pas tellement goûté ces manœuvres* ». (Préfet, entretien 2020).

Par ailleurs, un frein substantiel à l'usage du système déclaratif, est que se déclarer organisateur d'une manifestation expose à la mise en cause de sa responsabilité. Dans les manifestations qui présentent un risque de débordement, un certain nombre d'organisations peuvent reculer devant la présomption de responsabilité qu'implique la déclaration, comme l'explique un de nos interviewés : « *Quand vous déclarez une manifestation, vous êtes responsable. C'était vraiment le fantasme des gilets jaunes les premières semaines. Il y avait peut-être à l'époque des gens responsables qui ont voulu déclarer, mais « Si je suis responsable, si ça casse ce sera pour moi. Donc je ne déclare pas* ». Puis derrière il y a eu comme conséquence aucune poursuite. Donc après, la CGT, les syndicats classiques se posent quelque part la question de déclarer, parce que finalement on n'a rien fait aux autres. Et finalement, si on déclare, c'est que l'on est mou et que l'on est complice de l'Etat. Moi je me pose la question de l'utilité de la déclaration de manif ». (DDSP, entretien 2020).

Au final, peu de changements sont à attendre des plaintes unanimes sur la non-déclaration favorisée par les réseaux sociaux. E pur si muove : les acteurs publics (autorités

préfecturales et autorités de police) sont habitués à la non-déclaration et savent, au besoin, réunir les éléments qui désigneront l'organisateur.

C'est à l'aune de ce constat que l'on peut analyser les transactions autour des dispositifs législatifs dits « anti-casseurs ». La loi dite « anti-casseurs » de juillet 1970 prévoyait en effet que l'organisateur d'une manifestation ou d'un rassemblement puisse être pénalement responsable des exactions commises par d'autres que lui-même. Abrogée par la loi du 23 décembre 1981, cette disposition a fait l'objet d'une tentative de restauration dans la loi du 10 avril 2019 visant à « renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations » - mais cette tentative a été contredite par le Conseil constitutionnel.

2.2. De l'interdiction de manifestation... à la formalisation des zones rouges

Ces dernières années, les régimes successifs d'état d'urgence (anti-terroriste d'abord, sanitaire ensuite) ont donné aux préfets des facilités accrues d'interdiction de la manifestation, pour à partir de la loi de juillet 2016 accroître la faculté pour l'autorité préfectorale d'arguer de l'insuffisance des forces disponibles (L. 211-4 CSI) en invoquant l'immobilisation des effectifs par les missions anti-terroristes, par exemple de surveillance de la voie publique⁸⁰. Or ces mesures ont été, aux yeux des acteurs, peu mises en œuvre, suscitant l'incompréhension de nos interlocuteurs : « *Nous étions contents quand il n'y avait plus l'état d'urgence parce que c'était une aberration juridique. Le début de l'état d'urgence signifiait quelque chose, son maintien en revanche..., les gens faisaient à peu près n'importe quoi comme avant, et personne ne leur disait rien. Donc on s'est dit : il faut arrêter cet état d'urgence, il ne sert vraiment à rien. C'est galvaudé* ». (Policier, entretien 2020).

Pour autant, on sait que 155 arrêtés d'interdiction de manifestations ont été pris entre le 14 novembre 2015 et le 5 mai 2017 sur la base des pouvoirs d'urgence conférés par le régime d'exception à la police administrative – même si la plupart de ces arrêtés consistaient en réalité en la détermination de périmètres de protection. L'outil d'interdiction générale offert aux pouvoirs publics a essentiellement été employé contre les manifestations liées à la tenue de la COP 21, du fait de la proximité des attentats du 13 novembre et de la présence des chefs d'État étrangers. Lorsque les grandes confédérations syndicales ont multiplié les appels à manifester, au printemps 2016 contre la loi El Khomri, très peu furent celles auxquelles on opposa un arrêté d'interdiction : la capacité de mobilisation des organisations syndicales fragilisait la portée d'une interdiction (à quoi sert d'interdire, si les organisations syndicales « font monter » quelques dizaines de milliers de manifestants ?). Là encore, le droit butte sur la réalité des rapports de force politiques. A l'inverse, les manifestations plus limitées en nombre de participants et organisées par des structures moins puissantes (voire par des comités ad hoc) se sont vu opposer des interdictions, comme les manifestations appelées à Rennes contre les violences policières. Encore faut-il relever que les manifestations se

⁸⁰ Loi 21 juillet 2016, art. 8 : « (...) peuvent être interdits dès lors que l'autorité administrative justifie ne pas être en mesure d'en assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose ». Cette disposition a été reprise dans la loi SILT du 31 octobre 2017.

tenaient alors en effet et qu'elles se voyaient gérées par les forces de police et de gendarmerie comme des manifestations ordinaires, sans amener l'interpellation préalable ni des organisateurs, ni des participants ; soit parce que les rassemblements ne donnaient pas lieu à des désordres (seule circonstance qui permet la dispersion des manifestations – art. L. 211-9 CSI), soit parce que les circonstances empêchaient l'interpellation des participants. C'est du reste cette contradiction pratique (le fait que « gérer » une manifestation interdite, lorsqu'elle se produit, peut s'avérer moins difficile qu'assurer le rétablissement de l'ordre dans une manifestation régulière) qui amène très peu d'acteurs à évoquer favorablement cette mesure : « *Dans le cadre d'une manifestation qui n'est pas déclarée, le seul outil qu'on a, ce sont les interdictions de manifester pour disposer d'une base légale pour l'intervention des forces de l'ordre. Encore faut-il avoir les moyens, en termes d'effectifs, de pouvoir faire respecter les interdictions. On s'est astreint, ici, à ne pas prendre d'arrêté d'interdiction quand on savait que pour des raisons diverses, on n'aurait pas les renforts de moyens mobiles que nous avions demandés, donc qu'on n'aurait pas la capacité de faire respecter les interdictions. L'autorité de l'Etat repose aussi sur la capacité. Quand on prend des mesures qui ont un impact sur les libertés publiques, il faut être capable de les faire respecter. Sinon, on est juste dans la gesticulation. Ça ne sert à rien.* » (Préfet, entretien 2020).

Interdire une manifestation est en réalité un acte juridique grave comme l'exprime un autre de nos interviewés. La mesure est placée sous le contrôle du juge administratif⁸¹ qui peut désavouer le Préfet, obligeant celui-ci à une argumentation approfondie sur le plan juridique⁸². « *Mais quand on interdit, il faut être sûr de pouvoir faire respecter. Donc une fois, il y avait trop de manif, trop de choses, j'ai dit : « non, j'interdis pas, je peux pas faire respecter. » Et alors là si on interdit et qu'on peut pas faire respecter l'interdiction, c'est pas très bon quand même. C'est mauvais ! Et puis vous décrédibilisez l'État. Donc il ne faut pas. Mais oui, ça m'est arrivé, j'en ai interdit, oui, bien sûr. (...) Par exemple ils avaient voulu bloquer un dépôt de pétrole. D'ailleurs là il y a eu un recours en référé liberté au tribunal administratif, c'est assez intéressant, le juge n'a pas annulé mon interdiction mais il a fait un raisonnement sur 3 pages. Une interdiction doit être extrêmement motivée, à la fois parce que c'est notre État de droit – quand même, c'est grave d'interdire une manifestation, je considère que c'est un acte grave, c'est pas léger comme acte juridique, donc on doit l'argumenter : l'État de droit, les précédents, pourquoi, ce qu'on sait des organisateurs, est-ce qu'il y a eu déjà des pépins, des dégâts, est-ce qu'ils ont montré qu'ils n'étaient pas fiables, etc. Et deuxièmement parce qu'il peut y avoir des référés liberté. Les juges administratifs se*

⁸¹ A contrario la déclaration, prudente, de la présidente de la section de l'intérieur du Conseil d'État : « Sur le plan juridique, il est peut-être envisageable de réétudier la création d'une interdiction administrative de manifester » (AN, 2020, 45, p. 6).

⁸² L'examen des années récentes (au moins depuis le printemps 2016) tend à suggérer une tendance pour l'autorité préfectorale à ne publier un arrêté d'interdiction qu'à la veille du rassemblement déclaré, dans les minutes précédant la fermeture du tribunal administratif, rendant matériellement impossible l'acheminement d'un recours « tard dans la journée lorsque le greffe des tribunaux administratifs est fermé », comme cela a été observé à propos des « arrêtés anti- NuitDebout » du printemps 2016 (voir Pauline Laborde, « Liberté de manifestation sous état d'urgence », in Stéphanie Hennette-Vauchez (dir.), Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 213. Voir aussi l'exposé du Syndicat de la magistrature devant l'AN 2020 (rapport écrit, p. 27).

réunissent très vite et regardent les choses d'extrêmement près. Ils font du droit. Ils regardent les faits mais ils font du droit. Ils regardent tout l'argumentaire qu'on a mis en avant, tout l'argumentaire qui a été mis en avant. Ils regardent pourquoi je ne mobilise pas, ou pourquoi je n'ai pas assez de moyens de l'État pour garantir la liberté de manifester. Donc on est obligé d'argumenter : « ben là on a d'autres manifestations, on peut pas, etc. » Bref, ça veut dire qu'on peut le contester. Et donc là imaginez l'effet si le juge, ce qui peut arriver, vient annuler l'interdiction ». (Préfet, entretien 2020).

En Belgique, bien que le cadre juridique soit plus restrictif, puisqu'y prévaut un régime d'autorisation préalable, les autorités évitent tout autant de prendre des décisions d'interdiction. Les juges n'entendent pas en effet que l'exercice de cette liberté publique soit entravé pour des raisons procédurales. Ayant plusieurs fois été déjugés, les services de police considèrent que ce régime fonctionne en réalité comme une incitation à prendre contact avec les organisateurs en amont de l'événement pour initier des échanges préalables.

Un outil directement issu de la loi de prorogation de l'état d'urgence, pérennisée par la loi SILT du 31 octobre 2017, est en revanche prisé des acteurs publics. Il s'agit du « périmètre de protection » dont l'accès est « réglementé » (L. 226-1 CSI), c'est-à-dire que l'accès et la circulation des personnes sont éventuellement soumis à des palpations de sécurité, des fouilles de sacs et de bagages, ou de véhicules. Certains préfets utilisent les périmètres de protection pour sanctuariser des zones données et ôter la possibilité à d'éventuels manifestants de s'y rendre. Ces périmètres se trouvent à la jonction de l'exercice d'un droit fondamental (la liberté de manifestation) et des contingences situationnelles (déterminer le parcours d'une manifestation). *« L'interdiction de manifestation c'est très compliqué, parce que c'est un droit constitutionnel, on ne peut pas interdire sur tout le territoire. En revanche on a fait des interdictions de périmètre : on a délimité des zones où on pouvait manifester, à plusieurs reprises ». (Dircab Préfet, entretien 2020).*

Certains de nos interlocuteurs entretiennent néanmoins une confusion de langage entre les deux réalités :

« Quand on avait les moyens, en termes d'effectifs ou de renforts mobiles, oui, on a pris des interdictions de manifester, notamment pendant le mouvement des gilets jaunes pour définir les lignes rouges, je vous le disais tout à l'heure, la proximité de la préfecture. Le périmètre de la préfecture d'ailleurs était une ligne rouge. On a pris, de façon assez régulière, des interdictions de manifester autour de la préfecture. Ponctuellement, en fonction de certains enjeux, on a élargi le périmètre et on l'a réduit. » (Préfet, entretien 2020).

« Ce qui nous a facilité les choses, c'est la possibilité d'interdire les manifestations sur certains secteurs et de verbaliser ceux qui rentraient dedans. Je n'y croyais pas trop. Et finalement, ça a eu un aspect positif. Les gens ont respecté quand même ces interdictions, globalement. Il y a eu quelques écarts, mais globalement, les gens, lorsqu'ils étaient informés bien sûr des périmètres interdits, ils les ont respectés ». (DDSP, entretien 2020).

A nouveau, il faut relever que les périmètres de protection ne relèvent pas de la rupture dans l'ordre de ce qu'il est admis de faire et d'empêcher, puisque la détermination des parcours se lit, en creux, comme la fixation de zones ou d'axes à ne pas emprunter. Est interdit à la manifestation toute divagation du cortège sur un itinéraire qui n'est pas celui établi lors de la déclaration. Encore faut-il ici considérer l'interdiction comme la simple possibilité pour les pouvoirs publics, en fonction de l'intensité des désordres, d'intervenir pour, par la force ou la dissuasion, empêcher de pénétrer sur les zones ou les axes concernés.

Cependant, deux éléments doivent être relevés concernant les périmètres de protection prévus par la loi. Le premier tient à l'étendue des périmètres : dans son rapport de suivi de la loi SILT, le Sénat a relevé que des préfetures prennent des arrêtés qui soustraient des périmètres assez considérables à toute possibilité d'y tenir des rassemblements ou d'y faire passer des cortèges, comme les alentours de la gare du Nord à Paris ou de la gare Lille-Flandres à Lille ; et ce, ajoute le rapporteur, de manière parfois quasi-permanente. D'autre part, la fouille des sacs et des bagages peut être effectuée aux abords de ces périmètres par des agents de police municipale et/ou de sécurité privée, inaugurant peut-être une évolution de plus large ampleur de la régulation des foules en contexte manifestant. Il faut toutefois garder à l'esprit que ces opérations s'effectuent sous la responsabilité de la force publique et qu'elles ne consistent en aucune autre compétence que celle de l'inspection visuelle.

2.3. Les interdictions administratives individuelles de manifester : une expérimentation qui ne convainc pas

Plus disputée est la question des mesures visant la prévention de la participation aux événements d'individus ou de groupes d'individus. Parfois évoquée dans le débat public sous la catégorie d'interdiction de manifestation, il s'agit ici de mesures d'interdiction de manifester.

De telles mesures ont été prises en application des lois sur l'état d'urgence de novembre 2015, renouvelées six fois jusque fin octobre 2017. Elles puisent à une histoire relativement ancienne, qui n'est pas celle de la guerre d'Algérie (puisque la loi de 1955 ne prévoyait pas de telles mesures) mais celle de la lutte contre les violences dans et aux abords des stades de football, dans l'onde de choc créée par la tragédie du Heysel en Belgique en 1985 (finale de la Coupe d'Europe de football, 39 morts). Pour de nombreux acteurs politiques, comme en témoigne l'audition de Bernard Cazeneuve devant la commission parlementaire de 2016, l'endigement du hooliganisme en Europe est essentiellement dû au resserrement du contrôle des supporters par l'autorité administrative⁸³. Une certaine homothétie tend à se diffuser entre spectateurs de football et manifestants : comme il y a des bons et des mauvais supporters (des supporters et des insupportables, des fans et des fous, comme le dit finement Nicolas Hourcade)⁸⁴, il y a des manifestants et des casseurs. Tout un

⁸³ Les polices européennes oublient au passage la sélection sociale opérée dans le même temps de l'accès au stade, par le biais de « l'hyperaugmentation » du prix des billets (APC 2010).

⁸⁴ Nicolas Hourcade, « Principes et problèmes de la politique de lutte contre le hooliganisme en France », *Archives de politique criminelle*, 32, 2010, p.

ensemble de dispositifs pratiques ont été déployés en vue de l'encadrement des manifestations sportives qui, comme dans les sommets internationaux, ont permis une régulation stricte des foules de supporters (enserrement des cortèges par des cordons de policiers, accompagnement dans tous les déplacements, assignation à des « fan zones »⁸⁵, fouilles répétées, interdiction administrative de stade).

En 2015, les lois sur l'état d'urgence autorisent les autorités préfectorales à prendre des arrêtés individuels d'interdiction de prendre part à des manifestations, sur le fondement d'un comportement dangereux pour l'ordre et la sécurité. Soixante-cinq interdictions de prendre part à des manifestations ont ainsi été édictées de 2015 à 2017, la plupart visant des militants écologistes s'apprêtant à manifester dans le cadre de la COP 21 qui se tenait à Paris puis, peu à peu, des personnes souhaitant se joindre aux protestations contre la loi Travail, au printemps 2016. C'est d'ailleurs l'un d'entre eux qui, par une question préalable de constitutionalité, a permis au Conseil constitutionnel d'estimer contraire à la Constitution l'interdiction de paraître visée dans les lois sur l'état d'urgence. A l'époque, peu de juridictions administratives ont annulé les arrêtés, qui souvent ne s'appuyaient que sur des notes blanches (non signées, non documentées) des services de police, indiquant que l'individu était susceptible de provoquer des troubles à l'ordre public⁸⁶.

Aujourd'hui, les mesures d'interdiction ne peuvent plus être prononcées par l'autorité préfectorale, mais par l'autorité judiciaire (nous y reviendrons). Les acteurs administratifs estiment-ils être privés d'un instrument majeur ? Devant la commission parlementaire de 2016, le ministre de l'Intérieur M. Cazeneuve se disait favorable à une procédure semblable au fichier des interdits de stade... mais visant seulement les « manifestants violents multirécidivistes » (qui, s'ils sont « multirécidivistes », sont passés devant un juge qui aura eu tout loisir de prononcer une peine complémentaire d'interdiction de paraître). Le préfet de police de Paris de l'époque avait exprimé un avis contraire : désireux d'accroître les pouvoirs de renseignement, par exemple via les écoutes téléphoniques, il jugeait suffisants les dispositifs consistant à attendre dans les points d'arrivée (gares, etc.) les groupes signalés comme violents par les services de renseignement pour les fouiller et éventuellement les conduire au poste⁸⁷.

Ce point de vue semble être congruent avec la plupart des intervenants aujourd'hui. Du côté des responsables politiques, B. Cazeneuve, à nouveau entendu par l'Assemblée Nationale en 2020, évoque cette fois le renseignement à titre de mesure préventive ainsi que M. Darmanin, mais n'évoque plus les interdictions de paraître. M. Darmanin, entendu par la

⁸⁵ Voir à ce propos la tentative d'appliquer la « fan zone » à la manifestation protestataire le 1^{er} décembre 2018 à Paris (audition de M. Castaner, ministre de l'Intérieur, devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, 3 décembre 2018).

⁸⁶ Voir l'analyse approfondie de ces arrêtés et des éventuels contentieux in Pauline Laborde, « Liberté de manifestation sous état d'urgence », in Stéphanie Hennette-Vauchez (dir.), *Ce qu'il reste(ra) de l'état d'urgence*. Paris, Institut universitaire Varenne, 2018, p. 199.

⁸⁷ Rapport n°2794, *op. cit.*, resp. p. 249 et 277. Ce rapport retiendra dans ses conclusions le principe de l'interdiction administrative de manifester, ce qui entraînera sa non-signature par Noël Mamère, qui présidait les débats de la commission d'enquête dont est issu le rapport.

même commission, déclare travailler avec le garde des Sceaux à des « interdictions de paraître », mais évoque cette fois non plus les interdictions de stade, mais les interdictions de territoire prononcées par les magistrats à l'encontre « *des dealers ou des personnes qui posent des problèmes importants (...) dans les quartiers* », et se réfère à son tour à des décisions judiciaires : « *Nous pourrions imaginer un tel dispositif pour permettre au juge, administratif ou judiciaire, de prononcer une interdiction de paraître qui empêcherait les gens identifiés comme violents d'intervenir dans des manifestations. De cette façon, les véritables manifestants pourraient manifester sans que les casseurs ne les privent de ce droit et n'affaiblissent la revendication qu'ils portent, tout en protégeant les services de police* ». Darmanin, AN, 2020, 47.

On pourrait estimer, à ce stade, que les mesures administratives de prendre part à une manifestation sont exclues et que, si évoquées, elles renvoient alors à des décisions prises par un magistrat. Du côté des forces de l'ordre, nos interlocuteurs paraissent également sceptiques, constatant (et peut-être, dans l'exemple ci-dessous, regrettant) la difficulté de constituer des critères de dangerosité qui puissent ne pas constituer des infractions dans ce cas susceptibles de poursuites judiciaires, mais aussi la difficulté de voir des mesures de contrôle administratif échoir à des policiers aux effectifs limités. « *A priori je ne crois pas beaucoup aux interdictions comme cela, parce qu'à moins de les faire pointer au commissariat à l'heure dite et de les garder presque deux heures ici, l'efficacité est quasi nulle. Même des gens qui avaient des interdictions judiciaires, pour certains, de manifester, ils sont tous masqués. Pour moi, a priori ces interdictions nécessitent des moyens de contrôle qui bouffent de l'effectif. Parce que si on allait au bout du raisonnement, il faudrait bien vérifier que le type qui a son interdiction est at home, et comme c'est réservé aux cas les plus dangereux ce serait intéressant d'avoir une unité qui arrive chez lui, « Tout va bien, on passe au suivant ». Moi je ne l'ai jamais utilisé, et franchement... Pour les préfetures ou l'Administration (...), quand c'est elle qui peut prononcer l'interdiction administrative, elle devient extrêmement frileuse. En fait, elle reproduit ce qu'elle critique de la justice. Et pour obtenir une interdiction administrative, on en arrive à un dossier que l'on pourrait judiciariser. Donc c'est de l'exercice. Tant qu'on ne l'oblige pas à pointer ici à 16 heures pour être sûr qu'il ne sera pas (dans la ville) à 18 heures, il pointe ici à 15 heures au commissariat, alléluia, puis il ressort, il met la cagoule et il y va. La chance d'être interpellé, c'est epsilon. C'est une mesure qui rassure les honnêtes gens, mais qui demande énormément de boulot pour une efficacité qui est limitée. Je crois plus à l'interpellation où le gars reste 24 ou 48 heures en garde à vue et ne ressort pas tout de suite ; lui, on est sûr* ». (DDSP, entretien 2020).

Toutefois, deux remarques s'imposent.

La première concerne les fichiers de police. Lorsque nous avons interrogé nos interlocuteurs et lorsque la plupart des responsables politiques se sont exprimés, les fichiers de police et de gendarmerie relatifs à la prévention des atteintes à la sécurité publique (resp. PASP et GISPAP), créés en 2011, ne réunissaient que les informations concernant « *les personnes susceptibles d'être impliquées dans des actions de violence collectives, en particulier en*

milieu urbain ou à l'occasion de manifestations sportives » (CSI, art. R. 236-11 al. 2). Aucun de nos interlocuteurs n'a évoqué ces fichiers et, lorsque nous les avons explicitement interrogés sur d'éventuels « fichiers de fauteurs de trouble », ils ont paru plutôt réservés.

« Fondamentalement, je pense que l'on peut faire sans. Je suis convaincu que l'on peut faire sans, parce qu'en tant qu'ardent défenseur de la liberté, je pense vraiment que l'on doit responsabiliser les individus, mais il faut l'assumer et assumer la fonction répressive. » (DDSP, entretien 2020).

De surcroît, le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution l'art. 3 de la loi 2019-290 qui permettait à l'autorité administrative, sous certaines conditions, d'interdire à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique, voire de l'en interdire durant un mois, renforçant ainsi la valeur de la manifestation comme modalité d'exercice du « droit d'expression collective des idées et des opinions » (DC 2019-780). Sur cette même lignée, le Conseil d'État a pour sa part suspendu les dispositions d'application de la loi sur l'état d'urgence sanitaire, en l'espèce l'art. 3 du décret 2020-663 du 31 mai 2020, qui prévoyait une interdiction générale des rassemblements sur la voie publique de plus de dix personnes, soulignant que « le système de déclaration et la possibilité pour le préfet d'interdire une manifestation en tant que de besoin » (notamment si les gestes barrières sont prévus par le protocole d'organisation) offrent des garanties suffisantes de respect de l'équilibre entre la prévention des épidémies et l'expression collective des opinions.

Toutefois, un récent (4 décembre 2020) décret d'extension du champ couvert par ces deux fichiers prévus au Code de sécurité intérieure, autorisé par le Conseil d'État, permet la consignation d'activités relatives à des « groupements » (par exemple des groupes contestataires) et les personnes « en relation avec » ces groupements. Ils permettent également la consignation des « opinions politiques » et des « convictions philosophiques ou religieuses » des personnes, alors que les versions antérieures se limitaient aux « activités ». Ces fichiers pourront ainsi offrir une base aisée de personnes pouvant être visées par des mesures préventives, allant jusqu'à l'interdiction de paraître.

La seconde remarque vise l'antériorité de l'éventuelle décision préventive par rapport aux manifestations. Interrogé sur d'éventuelles mesures visant à empêcher des groupes d'individus de prendre part à des manifestations, le préfet de police Lallement déclare : *« Hélas, je n'ai pas la capacité juridique d'effectuer des interpellations préventives – peut-être ce point peut-il faire l'objet de vos réflexions. Prenons, par exemple, le phénomène des black blocs : nous savons bien qu'une manifestation donnée va attirer des personnes ayant ce genre de comportement. Aujourd'hui, ce n'est pas le nombre qui compte, c'est la capacité de détruire »*. Didier Lallement, AN 2020, audition n°6.

A la différence des interdictions de paraître, ces interpellations dites « préventives » que le préfet Lallement suggère d'inscrire à l'agenda de la commission parlementaire sont au cœur de maints échanges et appellent un regard approfondi.

2.4. Les arrestations dites « préventives » : un outil controversé de privation du droit de manifester

« Ce qui nous manque surtout je trouve, c'est l'arrestation préventive. Il y a des préfets qui, dans le passé, quand ils avaient des visites de présidents de la République, arrêtaient de façon préventive des manifestants violents et ils ont été poursuivis par la justice pour voie de fait. Mais c'est un dispositif qui nous aiderait beaucoup. Par exemple pour la fête de la X, on a eu 100 000 participants, parce que c'est une énorme fête, il y a un défilé, des chars, bon. On avait 2 types radicalisés qui avaient menacés de s'attaquer à la X. On n'a pas pu les arrêter de façon préventive. Donc on a dû dépêcher 2 équipes de 6 policiers, en civil, pour les suivre toute la journée. C'est extrêmement consommateur. Alors ensuite évidemment on dira « c'est l'atteinte aux libertés, etc ». Oui, c'est sûr, mais je sais pas, il faudrait prévoir... Voilà ça, ça nous manque parce qu'on peut pas... Les Gilets jaunes pareil, il y a une quinzaine d'abrutis. On connaît leur identité. Donc il suffirait, quand il y a une grande manif de Gilets jaunes, on irait les convoquer au commissariat et ils passeraient l'après-midi au commissariat, on serait tranquille. Donc ça, ça nous manque ». (Préfet, entretien 2020).

Ne relevant pas de la procédure pénale, les arrestations dites « préventives » renvoient à des pratiques policières et/ou parquetières. Il s'agit d'interpellations effectuées aux abords des lieux de rassemblement ou aux points d'accès à ces lieux (gares SNCF notamment). Lorsque les agents de police ou de gendarmerie constatent un élément matériel permettant la commission d'infractions, comme des armes, ils sont amenés à interpellier la personne et la conduire au poste de police où un officier de police judiciaire estimera si la personne en question fera l'objet d'une mesure de garde à vue (art. 62-2 C. procéd. pén.). Un substitut du procureur estime ensuite si la mesure peut être levée et décide des suites à donner. La garde à vue prive bien évidemment la personne de prendre part à la manifestation. Or les conditions juridiques et les pratiques de placement en garde à vue ont ces dernières années considérablement évolué, faisant d'elle non plus un instrument de procédure pénale mais un outil de privation préventive du droit de manifester.

La première raison à cela est un héritage de la lutte contre les violences de groupe (supporteurs, bandes de jeunes souhaitant s'affronter ou commettre des exactions, etc.), en l'espèce la loi dite « Estrosi » du 2 mars 2010, adoptée aux fins de « démanteler les bandes pour prévenir les violences qu'elles pourraient commettre (...) sur des tiers ou des membres de bandes rivales »⁸⁸. Le texte, dont maints futurs ministres de l'intérieur (Manuel Valls, Bernard Cazeneuve, Gérard Collomb) contestèrent la conformité à la Constitution, créa un délit-obstacle : la participation à « un groupement en vue de commettre des violences volontaires ou des dégradations de biens ». Il s'agit d'un « délit-obstacle », puisque l'incrimination ne vise pas ce qui est commis ou vient d'être commis, mais ce qui pourrait être commis. L'appréciation des faits qui permettent de penser qu'une infraction pourra être

⁸⁸ Rapport fait par M. Estrosi, Assemblée Nationale, n°1734, juin 2009.

commise repose, pour le gouvernement de l'époque, sur une « interprétation raisonnable » des faits et gestes des personnes interpellées.

Le texte fut assez rapidement convoqué par les procureurs. En 2010, 110 personnes participant à un rassemblement anti-carcéral à Paris sont interpellées sur ce fondement, après le tir d'un fumigène ; en 2016, sept « déboulonneurs » (des militants démontant des panneaux publicitaires dans les enceintes du métro parisien) furent condamnés sur ce chef (devenu art. 222-14-2 C. pén.) ; en 2017, trois hommes et une femme sont poursuivies de ce motif à Lille à la suite d'une manifestation contre les violences policières ; 26 autres personnes la même année à Paris dans le cadre d'une manifestation de protestation contre la mort de Shaoyo Liu, tué chez lui par un tir policier. Mais c'est bel et bien au cours de la mobilisation des gilets jaunes que cette incrimination fait l'objet d'une utilisation massive par les services répressifs. Dès le 22 novembre 2018, moins d'une semaine après la première journée des Gilets Jaunes, le ministère de la Justice diffusait une circulaire rappelant parmi les « qualifications pénales susceptibles d'être retenues » contre les manifestants (comme le délit d'attroupement, le port d'arme en manifestation, le refus d'obtempérer etc.), le « groupement en vue de commettre des violences ». Le texte fut mis en œuvre à Paris, à une échelle inégalée, lors de la manifestation du 8 décembre 2018 (Acte 4 des Gilets Jaunes), lorsque 1.150 personnes ont été interpellées et 904 placées en garde à vue, la plupart avant même d'avoir rejoint les lieux de rassemblement, sur la base de faits matériels parfois ténus : être en compagnie voire à proximité d'autres personnes et détenteur d'un masque en papier, de liquide lacrymal ou d'objets vus comme des armes par destination, sur la base d'une interprétation généreuse par les agents interpellateurs. Le faible nombre de poursuites engagées (494 procédures furent classées sans suite) montre la difficulté d'établir précisément les griefs retenus contre les personnes mises à disposition des officiers de police judiciaire et privées de leur droit de manifester. Une « Note Permanence Gilets Jaunes » diffusée par le Procureur de Paris aux services de police judiciaire, dans laquelle il demandait à ces derniers de ne lever les gardes à vue qu'après la fin des manifestations (en pratique, le lendemain matin ou tard le soir), a démontré le détournement de procédure par le Parquet⁸⁹, en l'espèce l'usage de la garde à vue non pas à des fins judiciaires mais politiques⁹⁰. Pour revenir à l'exemple de la journée parisienne du 8 décembre 2018, 494 procédures ont été classées sans suite, la plupart assorties d'un rappel à la loi par OPJ.

Une autre disposition du Code de procédure pénale est employée aux fins d'éloigner les manifestants potentiels des lieux de rassemblement, celle sur les vérifications approfondies

⁸⁹ La Commission d'enquête sur le maintien de l'ordre (rapport n°3786, 20 janvier 2021, adopté à l'unanimité) a des mots précis et tranchants sur cet aspect des choses et considère que « le détournement des dispositions prévues par l'art. 78-2-2 CPP représente une véritable dérive » (p. 31).

⁹⁰ Cette note fut documentée par Karl Laske et Michel Déléan, « A Paris, le procureur invente la garde à vue sans motif », *Mediapart*, 12 mars 2019. Le procureur de la République de Paris, Rémy Heitz, précise qu'il ne s'agissait pas d'une « note » à strictement parler, mais d'un « memento » visant en effet à empêcher des personnes de rejoindre une manifestation dans le but d'y commettre des infractions. Le texte indiquait que « sauf irrégularité manifeste de la procédure ou erreur sur le mis en cause, les levées de garde-à-voir motif 21 (infraction insuffisamment caractérisée) ou 56 (rappel à la loi) doivent être privilégiées le samedi soir ou le dimanche matin afin d'éviter que les intéressés grossissent à nouveau les rangs des auteurs de troubles » (AN, 2020, n°33, p. 6).

d'identité prévues par l'art. 78-3 C. procéd. pén. Le Défenseur des droits a dans des décisions récentes⁹¹ qualifié de « contrôles délocalisés », « *pratique récurrente dans les opérations de maintien de l'ordre (qui) a pour conséquence de transporter une personne et de la priver temporairement de sa liberté en s'affranchissant de toute garantie juridique* ». Il estime ces contrôles « *illégaux* » puisque les personnes ont pu justifier de leur identité au moment du contrôle, rendant inutile (et par là illégale) leur conduite au poste (un poste de police de surcroît souvent éloigné) pour vérifications approfondies⁹². L'éloignement des individus et la durée de la rétention empêchent là encore l'exercice du droit de manifester.

S'exprimant sur les mesures lui permettant d'empêcher des groupes précis (en l'occurrence des Black Blocs) de rejoindre la manifestation, le préfet de police évoquait en 2020 ces interpellations dites « préventives », « *hélas* » non prévues en droit. Il faut dire que certaines réquisitions prises en vue de contrôler les manifestants se rendant sur les lieux de rassemblements avaient par exemple donné lieu à des interpellations et conduites au poste dans la ville de Lisieux (en application des réquisitions prises par le procureur du tribunal de la ville), à plusieurs centaines de kilomètres de Paris où les manifestants entendaient se rendre – ces réquisitions avaient été annulées post hoc par le tribunal judiciaire de Lisieux (jugement du 4 juin 2019)⁹³. Pour autant, le ministre Darmanin, devant la même commission, évoquant les actions menées au cours de la manifestation parisienne du 12 décembre 2020, indiquait que « *les contrôles et les interpellations préventifs nous permettent d'être plus efficaces* ». Il ajoutait : « *ils sont systématiquement réalisés sous l'autorité du procureur de la République (si bien que) il ne s'agit pas d'arrestations arbitraires (...). Nous devons évidemment pouvoir continuer à réaliser ces contrôles* »⁹⁴. La même confusion imprègne les propos du président de la commission d'enquête sur le maintien de l'ordre à l'Assemblée Nationale, M. Fauvergue (Préfet et ancien officier de police judiciaire), qui évoque « *les interpellations préventives, les confiscations d'objets, les contrôles délocalisés, qui se font sous instruction et contrôle des magistrats* »⁹⁵.

De toute évidence, les esprits ne sont pas tout à fait unanimes sur la légalité des mesures individuelles préventives, de par le flou qui caractérise la mesure de garde-à-vue, mesure judiciaire qui peut être prise à des fins préventives, « *pour s'assurer de* ». L'émotion soulevée par la « note » du procureur de Paris est significative de l'ambiguïté de la garde à vue en droit français. Interrogé devant une commission parlementaire sur le texte qu'il avait diffusé, Rémy Heitz précisait en effet que le « memento » qu'il avait émis et dans lequel il avait « *consigné des pratiques* » envisageait « *d'attendre la fin de la manifestation pour lever la garde à vue* » « *pour les cas où la procédure s'achemine vers un rappel à la loi ou pour le cas d'une infraction insuffisamment caractérisée* ». En effet, précise-t-il, « *l'un des objectifs de la garde à vue est d'éviter la réitération des faits pour lesquels la personne est placée en garde à*

⁹¹ Par exemple Décision 2017-073 du 16 juin 2017, 2019-246 du 10 décembre 2019 et 2020-131 du 9 juillet 2020. Le rapport de 2018 évoquait déjà cette question.

⁹² La décision 2019-246 visait la conduite par autocar à un poste de police dans le 13^e arrdt de Paris de personnes réunies sur les Champs-Élysées pour simple suspicion de préparation de troubles à l'ordre public.

⁹³ L'épisode est rapporté par Raphaël Kempf, avocat, AN, 12 novembre 2020.

⁹⁴ Audition de Gérald Darmanin, AN, 17 décembre 2020, n°47, p. 5.

⁹⁵ Question à Mmes Hédon et Caby, AN, 31, p. 6.

vue », comparant la levée d'une mesure de rétention visant un conducteur de véhicule alcoolisé : « *les gardes à vue ne sont levées qu'une fois que les personnes sont totalement dégrisé* »⁹⁶.

Si l'échange avec le président de la commission s'est poursuivi, l'essentiel à retenir est ceci : la mesure de garde à vue est, en droit français, une mesure de procédure pénale incluant une portée de prévention des atteintes à la sécurité et à l'ordre public... tout en ne visant que les personnes sur lesquelles pèsent encore des soupçons qu'ils aient pu commettre une infraction. Lorsque ces soupçons sont levés et que le procureur estime que la mesure doit être levée, elle ne saurait l'être plusieurs heures après qu'il a fait connaître sa décision à l'OPJ. C'est ce que rappellent un certain nombre d'acteurs éminents, tel le procureur général près la Cour de cassation, pour qui « *dès lors qu'une enquête est terminée et qu'on n'a pas contre une personne des éléments suffisamment probants pour la retenir, je ne vois pas comment on peut demander à des policiers de ne pas la remettre en liberté* »⁹⁷. Par ailleurs, le caractère massif des mesures de garde à vue empêche souvent l'information du procureur dans les délais légaux, voire parfois la notification des droits, ce que regrette également le procureur général, qui estime de manière générale que « plus on interpelle un grand nombre de personnes, plus il est difficile de le faire dans des conditions régulières ». Il préconise ainsi de « *prioriser* » les infractions les plus graves et ne pas traiter les auteurs de « *faits plus véniels* » (« *je ne vois pas comment on peut aujourd'hui placer en garde à vue une personne uniquement parce qu'elle possède sur elle du sérum physiologique* »)⁹⁸, mais aussi de créer des centres spéciaux de garde à vue (rappelant les « *Sammelstellen* » des grands sommets internationaux tenus en Allemagne), qui permettraient d'éviter la désorganisation des commissariats, les irrégularités de procédure et les contrôles délocalisés.

Pour les acteurs policiers et préfectoraux, la garde à vue « préventive » relève de la pratique établie, éventuellement tempérée par le droit, plus souvent par les conditions de mise en œuvre. L'un de nos interlocuteurs policiers est strict sur ce point et appelle du reste à une meilleure coopération de la part du parquet : « *Quand on interpelle, c'est à la fois pour qu'ils ne reviennent pas et on le garde le temps. Si on interpelle le vendredi parce qu'on a monté un dossier sur le samedi d'il y a quinze jours, un mois, deux mois, on l'interpelle le vendredi pour que justement il ne soit pas à celle du lendemain, déjà. Vous le relâchez, non, vingt-quatre heures, ce sont vingt-quatre heures, vous le relâchez à 23 heures 59 minutes. « Ah oui, mais pourquoi ? » Pourquoi ? Sinon il va retourner dans la rue, casser la gueule aux copains, balancer des pavés. C'est une réponse aussi. On n'est pas dans les rafles à la mode*

⁹⁶ Audition de Rémy Heitz, AN, février 2020, n°6, p. 14 et 15.

⁹⁷ Audition de François Mollins, AN, 2020, n°18, p. 10.

⁹⁸ Rémy Heitz opère en novembre 2020 une tripartition des personnes contrôlées : « les personnes de bonne foi », « celles qui viennent avec l'idée de se protéger des gaz lacrymogènes, équipées de masques ou de lunettes de piscine », qui peuvent « repartir sans poursuite, parfois avec un simple rappel à la loi » et celles qui venaient « avec l'intention d'en découvrir équipées de masques à cartouche pour affronter les forces de l'ordre » et qui sont déférées (AN, 2020, n°33, p. 4). L'Union syndicale des magistrats estime de son côté que « lorsqu'une personne a simplement des lunettes de piscine, parce qu'elle a peur de recevoir des gaz lacrymogènes, et qu'elle se fait interpellé, l'interpellation est alors abusive, tout comme le placement en garde à vue, qui est alors levé par le parquet et peut être traité dans le cadre du retour d'expérience, en faisant savoir aux forces de police que telle ou telle interpellation n'était pas justifiée » (AN, 2020, 45, p. 6).

parisienne où on en interpelle trois cents, on va en interpellier quelques-uns la veille ou ceux que l'on attrape en début d'après-midi avec des boules de pétanque. On nous explique « Comme les boules de pétanque ont été trouvées dans le coffre de la voiture, garée à cent mètres de là où démarrent toutes les manif, dans un panneau triangulaire avec une poignée, mais la poignée n'est pas pour se protéger contre la police, c'est juste quand il joue à la pétanque avec les copains » et que le magistrat dit « C'est possible, vous le remettez dehors ». Je dis : « Ok, c'est possible, on le remettra dehors. Mais vous ne le remettrez dehors que le dimanche matin, pas samedi à 18 heures parce que vous avez fini la procédure. » On attend le plus longtemps possible. C'est aussi une réponse. Les procureurs l'entendent, mais leurs équipes moins, et les juges du siège, même pas en rêve. Ce sont les fameuses gardes à vue dites préventives par certains qui nous permettent, quand on a trouvé du matériel offensif, de les claquer en garde à vue et de les retirer. Parce que l'on a vu des scènes hallucinantes, des gens allaient toute la semaine sur Internet acheter leur matos pour faire la guerre comme s'ils allaient en Irak et ils arrivaient sur la manif. On a trouvé des trucs incroyables. Donc la garde à vue, là on est sur quelque chose d'efficace et le parquet joue le jeu en disant « Garde à vue, pas de problème ». Ou confiscation du matériel défensif, très important, c'est-à-dire tout ce qui était masques à gaz et lunettes de protection, confisqués, y compris sur les street medics, y compris sur les journalistes, l'objectif étant de les retirer de la voie publique, parce qu'ils ne se maintiendront pas dans un nuage de gaz ». (DDSP, entretien 2020).

Le passage cité entretient une certaine confusion sur la notion de « garde à vue préventive », étant entendu que, sauf à être contrôlé à des kilomètres du point de rassemblement, les boules de pétanque (souvent citées comme métonymies de l'arme par destination) sont bien des armes par destination et constituent bien un indice matériel de la participation à un groupement en vue de commettre des violences. Toutefois, le passage montre les transactions tactiques autour du moment opportun, pour les services de police, d'information du procureur de l'état de l'enquête et de la levée de la garde à vue. Il suggère également des différences d'appréciation selon les parquets des suites à donner aux interpellations réalisées, comme le souligne cet interlocuteur : « *Sur les Gilets jaunes – pour parler des Gilets jaunes –, bien sûr qu'on l'a fait [des contrôles sur réquisition 78-2 CPP]. Le gars qui se baladait avec son masque, le casque et autre, ça permettait de faire quelque chose et après ça dépendait des Parquets. Il y avait des Parquets qui considéraient que c'était suffisant et il pouvait y avoir une garde à vue, il y en a qui considéraient que non. A X, c'était non, concrètement, sauf si on trouvait bombe lacrymogène, matraque, cocktail Molotov et autres. Après, c'est à l'appréciation des Parquets de savoir comment ils l'interprètent et comment ils le gèrent.* » (DDSP, entretien 2020).

Les propos d'autres acteurs du maintien de l'ordre sont plus conformes au droit tel qu'il est actuellement en vigueur, mais louent également la possibilité offerte d'intervenir en amont de la manifestation, afin d'éviter les troubles (plutôt que devoir les réprimer) ; dans un travail, là encore, de cadrage avec le parquet des situations et de la nécessité de l'intervention policière :

« Pour un gendarme ou un gendarme mobile, parce qu'on inscrit notre métier dans le cadre naturel du métier de policier : quand il y a des infractions et qu'on demande de les faire cesser, et bien sûr on le fait... Mais là aussi, il peut être préférable, en utilisant le cadre juridique existant des infractions-obstacles notamment, de prévenir les infractions de telle manière que le maintien de l'ordre, pour ceux qui ont des opinions à faire valoir démocratiquement, le fassent sereinement. Il est préférable d'interpeller les casseurs qui manifestement ont l'intention d'en découdre, parce qu'on trouve... Par exemple, à X, on a saisi des armes par destination, des pipe bombs, des fusées rouges, et ce n'est pas pour faire la sommation. Légalement, ça permet de faire des vérifications d'identité, limitées dans le temps, 4 heures maximum, et cela nous permet également d'interpeller les personnes qui se trouvent effectivement en infraction. Malgré tout, ce n'est pas la panacée cet article parce qu'on a quelqu'un qui arrive avec un casque, avec des lunettes, avec un masque à gaz, avec des équipements de protection, avec des articles qu'on ne peut pas considérer comme des armes par destination, et qui vient manifestement pour en découdre, et bien, avec cet article, avec ce cadre juridique, on est quand même désarmés pour pouvoir le neutraliser comme je l'ai dit. Là, on a ce cadre qui est l'enquête préliminaire pour participation à un groupement violent. Ce n'est pas nouveau. Cela date quand même de quelques années mais cela avait été très peu mis en œuvre, parce qu'on ne pensait pas que les magistrats allaient accepter aussi facilement, j'allais dire, d'utiliser cet article. Avec les événements des Gilets jaunes, c'est un arsenal, c'est un outil juridique que nous avons, je ne vais pas dire régulièrement, mais qui est mis en œuvre. Bien sûr, il faut convaincre le parquet qu'il y a de sérieux troubles à l'ordre public. Ça, c'est le travail de renseignement de faire remonter, par toutes les productions, les messages sur Internet, les flyers, etc. pour montrer qu'il y a réellement une volonté de se rassembler pour commettre des exactions, et non pas seulement pour exposer un message revendicatif. Par contre, cela nous permet, cela nous donne un arsenal juridique assez conséquent, parce que cela nous permet de saisir ce matériel qui n'est pas en soi un matériel dangereux, je vous dis des protections, des équipements de protection, les masques à gaz, etc., cela nous permet d'interpeller les personnes, de les mettre en garde à vue. Même si l'objectif n'est pas forcément d'avoir une suite judiciaire, une réponse judiciaire costaud, conséquente. L'objectif est, avant tout, de neutraliser ces individus qui étaient venus pour en découdre, et donc d'assainir les rangs des manifestants. Nous ne sommes pas sur des gardes à vue préventives. Quand je vois dans les journaux, j'entends : « interpellation préventive, garde à vue préventive », non. Ces gens ont commis une infraction ». (Intervenant, séminaire Inhesj novembre 2019).

Chapitre 3

La chaîne de commandement et l'organisation des forces

Si le préfet peut user de divers outils administratifs en amont de la manifestation, il supervise également l'action des forces de l'ordre durant l'opération de maintien de l'ordre proprement dite : il est alors secondé par le « directeur du service d'ordre » qui coordonne l'action des forces de l'ordre – forces mobiles et forces locales – lorsqu'il s'agit de mettre fin à des troubles ou à des dégradations sur la voie publique.

Qui dirige ? La répartition des rôles entre Préfet et DDSP

Le Code de la Sécurité Intérieure stipule que c'est le préfet qui « dirige l'action de la Police et de la Gendarmerie nationales en matière d'ordre public » (art. L.122-1 CSI). Cette responsabilité du préfet est précisée dans une note de service de la Direction Centrale de la Sécurité Publique, du 11 octobre 2019, consacrée à la « clarification des liaisons fonctionnelles et hiérarchiques entre les acteurs impliqués dans la gestion du maintien de l'ordre ». Le préfet y est désigné comme le « responsable de l'ordre public » et doit, à ce titre, « prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le bon déroulement des événements ou manifestations pouvant générer des troubles à l'ordre public, notamment en s'impliquant personnellement dans la préparation des services d'ordre importants ». C'est donc lui qui réunit, en amont de la manifestation, les différents acteurs susceptibles de participer à une opération de maintien de l'ordre (police, gendarmerie, SDIS, parquet, etc) pour les informer de la stratégie qu'il aura arrêtée. Sous l'autorité du préfet, le directeur du service d'ordre est celui qui dirige les forces de l'ordre pendant toute la durée de l'opération de maintien de l'ordre : il s'agit du directeur départemental de la sécurité publique (qu'on nommera dans la suite de ce chapitre « DDSP ») si on se situe en zone police ou du commandant de groupement de la gendarmerie lorsqu'on est en zone gendarmerie. Enfin, sur le terrain se trouve le commandant de la force publique, qui peut être l'adjoint du DDSP ou un commandant d'une CRS ou d'un escadron de gendarmerie mobile, et qui va diriger les déplacements et l'action des forces de l'ordre mobilisées le jour de la manifestation.

Cette répartition des rôles est largement admise et défendue par les membres du corps préfectoral et les DDSP rencontrés au cours de la campagne d'entretien. Pour le dire simplement, le préfet fixe les grandes lignes stratégiques à respecter – les enquêtés utilisent volontiers l'expression « effet à obtenir » – et le DDSP met en œuvre le dispositif tactique adapté pour atteindre cet objectif. Mais, le plus souvent, c'est sur les conseils du DDSP que le préfet décide de la stratégie. Comme le dit un DDSP, « [...] c'est au DDSP d'imaginer la stratégie, de la proposer au préfet qui est le premier responsable de l'ordre public dans le département, de la faire valider. » (entretien avec un DDSP, 2020) Autrement dit, le préfet ne ferait qu'enregistrer officiellement les recommandations de

son DDSP, qui serait alors le principal décideur en matière d'ordre public. L'extrait d'entretien qui suit illustre assez bien l'influence que le DDSP peut exercer sur le préfet lors de la réunion préparatoire à une manifestation des gilets jaunes dans une grande agglomération :

« On met à plat tous les éléments dont on dispose au niveau renseignement. J'explique la stratégie que je veux mettre en place. Après, [le préfet] discute. Des fois, il me dit : « Oui, mais Christian⁹⁹, s'ils vont [dans ce quartier], ils vont casser. S'ils vont à droite... ». Il discute un peu. J'essaie de lui démontrer que la stratégie que j'ai, c'est la bonne, mais des fois, ça discute. J'ai eu une grosse manifestation. Il voulait qu'ils quittent [ce quartier], parce que [ce quartier], c'est emblématique [dans cette ville]. C'est là où il y a tous les commerces, la mairie. Il y a tout. Il m'a dit : « Il faut qu'ils quittent rapidement ». Je lui ai dit : « Non, il vaut mieux qu'on les fasse partir vers le sud, le long [de cet axe], et après sur le [boulevard X], on les fera tourner. On va les bloquer et on les fera tourner en les obligeant à tourner ». C'est ce qu'on a fait, mais au départ, il voulait qu'on les fasse passer – je ne sais pas si vous connaissez [la ville] – par [le cours Y]. J'ai dit : « Non, parce que le [cours Y], c'est beaucoup plus compliqué. Il y a des points névralgiques sur l'itinéraire, donc il vaut mieux qu'ils passent par [cet axe] ». Au bout d'un moment, je lui dis : « Si vous voulez, on change de stratégie, mais je ne pense pas que ce soit une bonne chose ». Il m'a écouté et il a dit : « Christian, on le fait ». On l'a fait et ça a marché. Il m'a dit : « Finalement, j'ai bien fait de vous écouter », mais il décide et il discute. S'il lui semble que la stratégie n'est pas bonne, il discute. » (entretien avec un DDSP, 2020)

Au cours de la réunion préparatoire, les arguments du DDSP lui permettent ainsi d'emporter la décision et d'imposer son point de vue. Il est probable que le préfet s'incline car il estime que les forces de l'ordre connaissent mieux que lui les spécificités des quartiers centraux de la ville en question (le trafic routier, les « points névralgiques », les bâtiments, la localisation des caméras de vidéo-surveillance). La note de service déjà citée reconnaît explicitement cette possibilité pour le DDSP de faire prévaloir ses vues car le directeur du service d'ordre « doit adopter une position proactive quant à la définition en amont de la stratégie par le responsable de l'ordre public. Sa connaissance des enjeux de sécurité, de la topographie et des moyens (humains et matériels) permet au DSO de s'inscrire en force de proposition : présenter plusieurs options tactiques, solliciter le renfort d'UFM [unités de forces mobiles] ou décider de l'emploi de moyens matériels. » Autrement dit, c'est sur les conseils du DDSP que le préfet décide de la stratégie.

Une fois que « l'effet à obtenir » a été défini et que les lignes rouges ont été tracées, le préfet est, quoi qu'il en soit, plus en retrait et, le plus souvent, simplement tenu informé de ce qui se produit durant la manifestation.

« Une fois que le commissaire général ou le colonel qui commande le groupement savent ce que j'accepte, où sont les lignes rouges, après c'est eux qui gèrent. Et après bien sûr, pendant la manifestation, ils tiennent informé : si c'est une manifestation ordinaire, le sous-préfet de permanence qui me rend compte, puis si ça déborde il me prévient. Et à ce

⁹⁹Le prénom du DDSP a été anonymisé.

moment-là on avise sur la façon de procéder. » (entretien avec un préfet, 2019)

Le préfet n'intervient véritablement pendant les opérations de maintien de l'ordre qu'en raison du caractère sensible de l'événement, soit parce qu'un mouvement social majeur (Manif pour Tous, mouvement contre la loi El-Khomri, mouvement des gilets jaunes, mouvement contre la réforme des retraites pour les mouvements sociaux de ces dernières années) ou une compétition sportive importante (Euro 2016) occupent une place importante dans l'agenda politique, soit parce qu'un événement imprévu est venu interrompre la routine manifestante (blessure grave d'un manifestant, attaque d'un bâtiment officiel par le cortège, blocage inattendu d'une rocade ou d'un péage, etc). Mais la plupart du temps, c'est bien le DDSP qui dirige seul le dispositif et transmet ses instructions aux officiers qui sont sur le terrain. Habilité à décider de l'emploi de la force, il a toute latitude pour mettre en œuvre concrètement les instructions de l'autorité préfectorale. Il le fait depuis le Centre d'Information et de Commandement (CIC) : dans cette pièce, située à l'hôtel de police du département, le directeur du service d'ordre peut visionner, en direct, les images tournées par les caméras de vidéo-surveillance de la ville et donc disposer d'une vue d'ensemble de la manifestation. Il peut également, grâce à la radio, s'appuyer sur les informations transmises par les officiers qui sont sur le terrain. Si le recours à la vidéo est considéré comme une nécessité, il ne peut pas non plus être envisagé comme le seul moyen pour suivre ce qui se passe sur le terrain. La vidéo ne retransmet en effet pas les sons et les odeurs d'un maintien de l'ordre et a tendance à ne pas retranscrire toute la tension qui pourrait exister entre les manifestants et les forces de l'ordre. Elle ne doit donc pas être utilisée seule : il faut croiser les informations qu'elle transmet avec celles fournies par les officiers sur le canal radio, tout en s'appuyant sur l'expérience de terrain accumulée au cours des années de carrière précédentes.

« D'ailleurs, il faut faire attention : c'est ce que je dis aux jeunes quand ils commencent à faire du MO. Je dis : « les salles de commandement c'est très bien mais, d'abord, il faut avoir fait du terrain pour être en salle de commandement, sinon cela n'a pas d'intérêt. Enfin, vous ne pouvez pas... Et attention, justement, vous avez l'image mais vous n'avez pas le son ». Il est important, pour le chef de dispo, quand vous dirigez depuis la salle, de demander un retour de vos effectifs sur le terrain, de votre commissaire qui commande la partie qui vous intéresse, d'avoir son sentiment à lui par rapport au son. Parce que vous avez l'image mais pas le... et, des fois, il y a un petit décalage. » (entretien avec un DDSP, 2019)

L'outil vidéo ne permet donc pas aux DDSP de se considérer comme omniscients : s'ils admettent qu'il leur est difficile d'envisager un maintien de l'ordre sans vidéo, cette dernière n'est toutefois pas utilisée indépendamment des autres canaux d'information.

Lors des opérations de maintien de l'ordre, s'il n'y a pas de décisions particulièrement pressantes à prendre, le corps préfectoral prend alors plutôt en charge la communication vers l'extérieur (journalistes, élus locaux, commerçants), afin d'expliquer ce qui se passe et de justifier les interventions des forces de l'ordre. Il peut le faire depuis le CIC, aux côtés du DDSP, mais le préfet et son directeur de cabinet choisissent généralement de suivre l'opération de maintien de l'ordre depuis le Centre Opérationnel Départemental (COD), situé dans les locaux de la préfecture et qui peut lui aussi être relié au réseau de vidéo-surveillance. Plusieurs préfets insistent néanmoins sur la nécessité de

se rendre sur place pour avoir une perception plus précise des événements. L'objectif est double : prendre des décisions plus justes et avoir des informations exactes à transmettre aux journalistes qui sollicitent le corps préfectoral pour savoir ce qui se passe.

« Mais moi j'aime bien être... Bon parfois c'est pas possible mais c'est indispensable je pense, pour une manifestation qui présente des risques, qu'il y ait un membre du corps préfectoral à proximité. De telle sorte qu'il puisse se rendre compte lui-même, qu'il puisse être en échange permanent avec le responsable du MO. Pas trop à proximité pour ne pas se mettre en danger lui-même si vous voulez. Mais il est là pour voir. » (entretien avec un préfet, 2019)

Cela n'est pas sans risque pour leur intégrité physique et reste relativement rare : la plupart des préfets et leur directeur de cabinet se contentent de suivre les opérations de maintien de l'ordre depuis le COD.

Cette description de la chaîne de commandement (préfet légèrement en retrait, DDSP au CIC, officiers sur le terrain) n'est pas tout à fait valable pour une forme particulière de maintien de l'ordre qui prend de plus en plus de place dans l'expérience et les représentations des DDSP¹⁰⁰ : les violences urbaines. Celles-ci mettent aux prises les forces de l'ordre et des groupes de jeunes – très mobiles – issus des classes populaires, dans des quartiers paupérisés à la périphérie des grandes agglomérations. Le déclenchement des violences urbaines est très souvent inattendu et imprévisible : il n'est donc pas possible de constituer une chaîne de commandement complète dès le début des affrontements.

« Sur une violence urbaine simple, c'est le brigadier qui est là qui peut le premier décider d'envoyer une arme intermédiaire parce qu'il estime que la situation le justifie. Il en réfère généralement au CIC, au centre d'information et de commandement, à la DDSP, qui va donner des consignes éventuellement de modération, etc., mais qui n'est pas non plus sur place. Et quand les choses commencent, ben il n'y a pas forcément, si c'est des violences urbaines spontanées, il n'y a pas forcément d'officier sur place, et encore moins de commissaire. Donc, la première décision qui peut par certains côtés entraîner une ribambelle de conséquences, elle est prise à un niveau très déconcentré au final. » (entretien avec un directeur de cabinet en préfecture, 2020)

Dans ce cas, ce sont les gardiens de la paix ou les officiers sur le terrain qui sont en position de décider de faire usage de la force ou de la conduite tactique à adopter. Le DDSP et le préfet ne sont souvent tenus informés des événements qu'a posteriori et n'interviennent véritablement dans la conduite des opérations que si les violences urbaines durent plusieurs heures ou se répètent sur plusieurs jours. D'une certaine manière, la chaîne de commandement est donc « extensible » : selon la sensibilité des troubles à encadrer et le temps de préparation disponible, la chaîne de commandement peut se raccourcir (en cas de violences urbaines brèves à l'échelle d'un quartier) ou s'allonger (lors d'un acte national des gilets jaunes ou une manifestation inter-syndicale annoncée comme massive).

¹⁰⁰Sur ce point, voir Fillieule et Jobard, *Politiques du désordre. La police des manifestations en France*, Paris, Seuil, 2020. Notamment pp. 199-211.

Qui exécute ? Forces mobiles et forces locales

Si les représentations associent généralement maintien de l'ordre et forces mobiles (CRS et gendarmes mobiles), ces dernières côtoient sur le terrain des forces locales moins spécialisées, mais dont l'emploi est justifié au vu de l'évolution des répertoires d'action manifestants.

Des forces mobiles de moins en moins disponibles

L'un des principes fondamentaux du maintien de l'ordre en France est le recours à des forces de police et de gendarmerie spécialisées dans la police des foules : les Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS) et les escadrons de Gendarmerie Mobile (GM). Autant que possible, les responsables de l'ordre public s'appuient sur ces forces mobiles et sur le professionnalisme qu'elles ont acquis depuis le milieu du XX^{ème} siècle¹⁰¹. Mobilisables en quelques heures, les CRS et les gendarmes mobiles sont appelés à intervenir dans des villes ou des territoires éloignés de leur lieu de rattachement. Cela représente l'avantage pour eux de rester détachés vis-à-vis du contexte politique et social des villes dans lesquelles ils interviennent. C'est en tout cas ce qu'indique un officier CRS dans son intervention au séminaire :

« [...] *l'intérêt d'avoir des forces mobiles qui ne viennent pas de la circonscription, justement on n'est pas attaché au relationnel et au contractuel qui peut se dérouler au niveau local entre le préfet, le DDSP et puis les organisations syndicales locales. On arrive, on a une mission à faire, elle nous est donnée par l'autorité préfectorale ou par le DDSP, on n'a pas d'état d'âme, s'il faut discuter ou laisser faire à certains endroits et de pouvoir intervenir à une telle limite, ce sont des choses pour nous... On n'a pas cet affectif qui va nous lier à la ville [...].* » (intervention d'un officier CRS au séminaire, 2019)

Cette « neutralité affective » permettrait ainsi de mener des opérations de maintien de l'ordre uniquement guidées par des impératifs tactiques, et dénuées d'arrière-pensées quant au contexte politique local.

Cela répond à un objectif qui était déjà celui poursuivi lors de la création des gendarmes mobiles en 1921 : il fallait faire intervenir les forces de l'ordre loin de leur lieu de résidence pour éviter à la fois les risques de fraternisation avec le peuple et les montées en tension liées à l'interconnaissance. Une autre particularité des forces mobiles est d'intervenir, contrairement aux forces de sécurité publique, en unités constituées. Les CRS et les escadrons de gendarmerie mobile sont composés de quatre sections ou pelotons, qui se déplacent ou agissent ensemble, conformément aux ordres donnés par le chef d'unité et transmis par l'officier qui commande la section ou le peloton. L'initiative individuelle est proscrite pour ne pas gêner la manœuvre d'ensemble. Cette discipline qui

¹⁰¹Sur la naissance et l'histoire des CRS et des gendarmes mobiles, on peut se référer au travail de Patrick Bruneteaux, *Maintenir l'ordre. Les transformations de la violence d'Etat en régime démocratique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996.

les caractérise, déjà bien soulignée par Dominique Monjardet il y a trente ans¹⁰², est particulièrement appréciée par les membres du corps préfectoral qui peuvent faire appel à eux.

Mais l'obtention de forces mobiles par le préfet doit se faire selon une procédure bien définie. En amont de l'événement (manifestation, rassemblement, festivités culturelles), une estimation des risques est réalisée par les services de renseignement. S'il s'agit d'une manifestation, les agents du renseignement territorial (RT) devront ainsi déterminer combien de manifestants sont susceptibles de venir et quels seront leurs objectifs. Une fois que le DDSP en a pris connaissance, le rapport des RT qui synthétisent les informations recueillies est transmis au préfet qui s'en sert pour estimer le nombre de forces mobiles dont il pense avoir besoin pour encadrer la manifestation. Le préfet exprime ensuite ses besoins à la zone de défense ; cette expression des besoins doit être, selon les préfets rencontrés dans le cadre de la campagne d'entretien, raisonnable et justifiée. Tous ont bien conscience qu'il est extrêmement risqué de demander trop de forces qui ne serviront pas. La zone de défense évalue la disponibilité des forces et, en lien avec l'Unité de Coordination des Forces Mobiles (UCFM) qui chapeaute la répartition des forces au niveau national, alloue celles qui sont disponibles. Les différents interlocuteurs interrogés insistent sur le caractère souvent tardif de l'allocation des forces : il n'est pas rare que le nombre de forces disponibles soit connu seulement la veille d'une opération de maintien de l'ordre. Lors des manifestations des gilets jaunes par exemple, les derniers ajustements étaient réalisés le vendredi soir alors que les rassemblements avaient généralement lieu le samedi matin.

Le caractère très court des délais pour finaliser les détails des dispositifs de maintien de l'ordre est en grande partie dû à l'incertitude très forte qui pèse sur la possibilité d'obtenir les effectifs de forces mobiles souhaités. Il est en effet très difficile, pour les préfets, de voir leurs demandes entièrement satisfaites, et ce pour trois raisons. D'une part, la préfecture de police de Paris accapare un grand nombre de forces mobiles. Du fait des enjeux symboliques et médiatiques importants et du nombre de bâtiments (ministères, ambassades, sièges sociaux d'entreprise) et d'espaces (quartier de l'Élysée, centres commerciaux) à protéger, de nombreuses forces mobiles sont concentrées quotidiennement en Île-de-France. Dans son rapport sur l'emploi des forces mobiles, publié en février 2017, la Cour des Comptes estime ainsi que Paris consomme 38,4% des unités de force mobile (en moyenne) sur la période 2010-2015¹⁰³. Ce déséquilibre ne constitue pas un objet de récrimination pour les préfets ou les directeurs de cabinet rencontrés, qui ne voient rien à redire à cette répartition différenciée des forces : la centralité parisienne est parfaitement intégrée dans les représentations préfectorales.

D'autre part, les CRS et les gendarmes mobiles ont vu l'éventail de leurs missions s'agrandir, et surtout s'alourdir, depuis maintenant une dizaine d'années. Au maintien de l'ordre qui constitue le cœur de leur métier, sont venus s'ajouter la lutte anti-terroriste – en particulier à partir de 2015 – et la lutte contre l'immigration clandestine (LIC) qui conduit

¹⁰²Dominique Monjardet, « La manifestation du côté du maintien de l'ordre », in Pierre Favre (dir.), *La Manifestation*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990.

¹⁰³« L'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationale : des capacités en voie de saturation, un pilotage à renforcer », *Rapport public annuel de la Cour des comptes*, février 2017.

des unités de force mobile à effectuer des missions de surveillance dans les zones frontalières traversées par les migrants (Pas-de-Calais, Alpes-Maritimes, Hautes-Alpes, Pyrénées Atlantiques). Ces missions accaparent un nombre important d'unités de forces mobiles et les obligent à repenser les priorités de leur métier. Un formateur CRS, rencontré au printemps 2018, reconnaissait par exemple que les formations à la lutte anti-terroriste occupaient une telle place dans le cursus de formation des CRS qu'il n'avait plus forcément le temps d'enseigner le maintien de l'ordre dans le cadre de la formation continue. Si on ajoute à ces missions anti-terroristes et à la LIC l'immobilisation de certaines forces mobiles en outre-mer ou sur des théâtres d'opération particuliers (sur des aéroports ou sur le futur site d'enfouissement des déchets nucléaires de l'ANDRA, dans le village de Bure, dans la Meuse, par exemple), on comprend ainsi que les demandes des préfets soient difficilement satisfaites, tant les réserves de forces mobiles disponibles au pied levé sont faibles.

Enfin, ce manque de disponibilité des unités de forces mobiles a été renforcé, depuis une bonne décennie, par la réduction des effectifs chez les CRS et les gendarmes mobiles. Les deux forces ont en effet vu leurs effectifs se réduire de manière assez significative depuis 2010. Les effectifs de la gendarmerie mobile ont chuté de 8,6% entre 2010 et 2015 ; ceux des CRS ont diminué de 6,4% sur la même période¹⁰⁴. Cela n'a pas eu les mêmes effets chez les gendarmes mobiles et chez les CRS. Pour les premiers, cela a conduit à la suppression de quinze escadrons entre 2010 et 2012 – et un seul a été recréé depuis¹⁰⁵. Pour les CRS, le choix a été fait de ne pas supprimer de compagnies, mais plutôt de réduire les effectifs en leur sein. Cela a conduit plusieurs compagnies à passer de quatre à trois sections, ce qui complique les manœuvres sur le terrain, en empêchant les compagnies de se scinder, comme l'explique un DDSP :

« Les CRS ne sont pas supprimés, mais ils ont diminué, ce qui fait que là où vous aviez une compagnie à quatre sections, vous avez une compagnie à trois sections. Et comme les CRS disent « A trois sections, on ne peut pas couper en deux. On va vous envoyer deux compagnies, vous aurez six sections, et vous n'en aurez que quatre pour tenir deux points ». Donc quelque part c'est une fausse économie. Enfin, c'est une mauvaise économie. » (entretien avec un DDSP, 2019)

Les CRS estiment en effet qu'une section isolée (et qui ne comprend donc qu'entre quinze et vingt gardiens de la paix) est trop vulnérable si elle est prise à partie par une foule hostile et refusent, le plus souvent, de scinder une compagnie si celle-ci ne comprend que trois sections. Le nombre de villes ou de points couverts par les CRS s'en trouvent alors réduit et cela peut priver les préfets d'un soutien de forces substantiel. Cette absence de réserves en forces mobiles a eu pour effet de mettre certaines préfectures – pourtant de taille relativement importante – en difficulté durant le mouvement des gilets jaunes : il est arrivé à plusieurs reprises que certains préfets et DDSP ne puissent compter sur aucune force mobile pour encadrer des cortèges de plusieurs milliers de manifestants.

¹⁰⁴« L'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationale : des capacités en voie de saturation, un pilotage à renforcer », *Ibid.*

¹⁰⁵D'après les déclarations du directeur général de la gendarmerie nationale, le général Lizurey, devant la « Commission d'enquête parlementaire sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité », de juillet 2019

Des unités locales plus ou moins spécialisées

Si des renforts en forces mobiles ne sont pas toujours possibles, les préfets et les DDSP peuvent néanmoins recourir aux forces locales de sécurité publique pour construire leur dispositif de maintien de l'ordre. Cela concerne notamment les compagnies et les sections d'intervention (CI et SI) qui font régulièrement du maintien de l'ordre¹⁰⁶. Les Brigades Anti-Criminalité (BAC) peuvent également être mobilisées pour encadrer des manifestations qui présentent des risques de troubles à l'ordre public. Enfin, d'autres effectifs de sécurité publique peuvent aussi être sollicités, dans le cadre d'un « plan de rappel » : en raison d'un événement particulier (une manifestation importante, un festival culturel, un match de football à enjeu), le DDSP a la possibilité de mobiliser tous ses effectifs de manière exceptionnelle s'il juge qu'il ne dispose pas d'assez de monde. C'est ce qui s'est produit durant le mouvement des gilets jaunes : pour disposer d'un nombre suffisant de gardiens de la paix, certaines directions départementales ont fait le choix de mobiliser des personnels qui travaillent habituellement dans les bureaux et « qui n'avaient jamais porté un casque¹⁰⁷ ». Ainsi, même en l'absence de forces mobiles – et cela est souvent le cas dans les petites villes ou dans les villes moyennes –, les responsables de l'ordre public ne sont jamais complètement démunis en termes d'effectifs.

Mais cela n'est pas sans risques quant à la qualité des interventions policières menées lors des opérations de maintien de l'ordre. La plupart des DDSP interrogés reconnaissent ainsi volontiers que, si l'emploi des compagnies d'intervention ou des sections d'intervention en maintien de l'ordre est relativement efficace, celui des BAC est loin de se substituer parfaitement à celui des forces mobiles. En raison des spécificités de leurs missions, de leurs habitudes de travail et de leur armement¹⁰⁸, ces unités, qui interviennent surtout pour réprimer la petite délinquance et des épisodes de violences urbaines, peuvent avoir des difficultés à agir efficacement dans le cadre d'un dispositif de maintien de l'ordre plus important. C'est en tout cas ce que laisse entendre ce DDSP interrogé :

« Les BAC, tout ça, leur force c'est leur initiative, c'est l'initiative. Une fois qu'on entre dans un dispositif de maintien de l'ordre, il n'y a pas de place pour l'initiative. Il y a un commandement de la force publique qui décide de l'effet à atteindre et de la manière dont il veut l'atteindre. S'il y a des initiatives à l'intérieur, elles sont forcément à un moment donné catastrophiques. » (entretien avec un DDSP, 2020).

Il faut donc contraindre ces policiers à s'adapter à un autre contexte de travail et à se forcer à travailler différemment. L'initiative qui les caractérise doit être subordonnée aux

¹⁰⁶ Dans sa réponse au rapport de la Cour des comptes sur l'emploi des forces mobiles (février 2017), le Ministère de l'Intérieur précise ainsi que « *« La direction centrale de la sécurité publique (DCSP) dispose d'ores et déjà d'un certain nombre d'unités constituées, aptes à être engagées en maintien de l'ordre (MO) et en soutien opérationnel (SO). Elle dispose d'un total de 2 165 policiers répartis comme suit : 12 compagnies d'intervention (CI) et compagnies départementales d'intervention composées (CDI) de 738 effectifs ; 5 compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI) composées de 599 effectifs ; 35 sections d'intervention (SI) composées de 781 effectifs ; 3 groupes d'intervention (GI) composés de 47 effectifs. [...] »*

¹⁰⁷ Entretien avec un DDSP, 2020.

¹⁰⁸ Sur les particularités du travail des BAC, on peut se référer à l'ouvrage de Didier Fassin, *La Force de l'ordre. Une anthropologie de la police des quartiers*, Paris, Seuil, 2011.

objectifs globaux du dispositif et leur mode d'intervention doit en partie converger avec ceux des forces mobiles, en particulier en termes de temporisation et de soumission aux instructions de la chaîne hiérarchique, ce qui est loin d'être évident :

« Cela suppose que des gens, à qui on demande de faire preuve d'initiative au quotidien quand ils sont par trois, abandonnent un tout petit peu cette initiative pour retravailler de nouveau de manière constituée à une quinzaine, le tout dirigé par une station directrice qui leur dit quoi faire. Ce qui n'enlève pas complètement l'initiative mais qui la réduit un peu. [...] Vous expliquez comment vous travaillez, comment vous agissez, pourquoi vous donnez telle instruction et pas telle autre pour que ce soit compris. C'est-à-dire qu'il faut que quelqu'un qui a l'habitude de faire de l'initiative comprenne qu'on lui dise : « là, tant pis, vous prenez des pierres. Je vois bien que vous prenez des pierres mais ne bougez pas ». [...] Vous n'avez pas besoin d'expliquer à un CRS : il sait. Un escadron sait le faire. Une CSI sait le faire. » (entretien avec un DDSP, 2019)

L'inadéquation entre les habitudes de travail des BAC et les principes du maintien de l'ordre se traduit concrètement par une mise en danger des forces de l'ordre et des manifestants. Parce que certaines interventions sont réalisées à contretemps ou sans avoir une vue d'ensemble du cortège, il peut arriver que des unités de BAC se retrouvent encerclées par les manifestants et ressentent le besoin de se dégager en faisant usage du LBD ou de grenades de désencerclement, mettant en danger l'intégrité physique des manifestants. Le fait que près de 80% des tirs de LBD réalisés au début du mouvement des gilets jaunes (du 17 novembre 2018 au 5 février 2019) peuvent être attribués aux unités locales¹⁰⁹ vient illustrer cette tendance des BAC à intervenir de façon plus dangereuse pour les manifestants. Leur réputation auprès de ces derniers est donc relativement désastreuse, ce que reconnaît volontiers un DDSP rencontré lorsqu'il explique que la vue des BAC par les manifestants fait immédiatement, et presque systématiquement, monter la tension et électrise les échanges entre eux et les forces de l'ordre. Le choix est donc souvent fait de dissimuler les unités de BAC jusqu'à leur intervention pour ne pas exacerber les tensions – en leur demandant de se positionner dans une rue parallèle à la manifestation par exemple. La conséquence est alors que les BAC ne sont vues par les manifestants qu'au moment où elles interviennent pour réaliser des interpellations ou disperser un attroupement. A la différence des forces mobiles qui peuvent encadrer des manifestations relativement calmes – parfois sans casque ou sans armes à la main – les BAC n'apparaissent que comme des forces de répression, et jamais comme des forces d'encadrement ou d'accompagnement de la manifestation.

Précisons tout de même qu'il faut opérer ici une distinction entre les BAC. Dans les grandes agglomérations, où des manifestations ont lieu régulièrement (Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, mais aussi Dijon ou Rouen), les forces locales sont fréquemment sollicitées pour encadrer les cortèges et ont acquis un savoir-faire en la matière. En revanche, pour les villes plus petites ou celles où les manifestations sont moins nombreuses, le maintien de l'ordre constitue une rareté dans le service des BAC et risque d'intervenir de manière maladroitement.

¹⁰⁹ D'après les données recensées dans le « rapport au Sénat sur la proposition d'interdire les lanceurs de balle de défense dans le cadre du maintien de l'ordre » du février 2019.

« Il y a BAC et BAC, en France : il y a des BAC qui font beaucoup d'ordre public et qui sont aguerries à ça ; et puis il y a des BAC qui sont vraiment... qui ne font que de l'anti-délinquance et qui ne faisaient jamais de l'ordre public. Eh bien ces BAC qui ne faisaient que de l'anti-délinquance et jamais de l'ordre public, si du jour au lendemain vous les mettez en unités constituées et vous leur dites : « Maintenant, on va gérer la manif. Demain, vous gérez la manif », ça ne va pas être bon parce qu'ils vont avoir leurs réactions-réflexes du quotidien » (entretien avec une commissaire ayant dirigé de nombreux dispositifs de maintien de l'ordre, 2020)

Il faut alors faire encadrer ces unités par des officiers rompus au maintien de l'ordre, issus du service ordre public (dans les grandes agglomérations) ou qui ont été passés par un CRS ou CI au cours de leur carrière.

Susceptibles de réaliser des interventions dangereuses du fait d'habitudes de travail qui ne conviennent pas forcément au maintien de l'ordre, les forces locales présentent néanmoins un certain nombre d'avantages aux yeux des DDSP. D'une part, elles connaissent – quasiment par cœur – la ville où elles interviennent : il leur est possible de se déplacer très rapidement d'un point à un autre en cas de besoin. D'autre part, moins lourdement équipées et plus flexibles que les forces mobiles, les BAC peuvent plus facilement se projeter et remédier à la lourdeur des CRS et des escadrons de gendarmerie mobile.

« Oui, parce que [les CRS et les gendarmes mobiles] n'ont pas la souplesse de la Sécurité publique qui est peut-être moins lourdement équipée, mais surtout, qui n'applique pas un schéma de maintien de l'ordre très rigide, comme l'appliquent aussi bien les CRS que les gendarmes mobiles. On ne déplace pas une section si un certain nombre de conditions n'est pas réuni, mais pour travailler en sécurité. En Sécurité publique, nous nous distinguons par notre polyvalence et par notre capacité d'adaptation au terrain. Je ne dis pas cela pour eux. Souvent, on bricole, mais cela nous permet d'être plus rapides et parfois plus imaginatifs que les forces mobiles. » (entretien avec un DDSP, 2019)

A l'inverse, les forces mobiles possèdent les inconvénients de leurs avantages : bien équipées, disciplinées et résilientes face aux jets de projectiles, elles sont aussi décrites comme relativement lentes et parfois peu maniables par nombre de DDSP interrogés.

« Mais chez eux, avant que ce soit dit à untel, qui va le dire aux officiers, qui va le dire aux gradés, qui va le dire à la troupe... Eux, c'est : « On ne bouge pas à trois ou quatre. Si on bouge, c'est vingt-cinq d'un coup ». Les vingt-cinq d'un coup, le temps qu'ils bougent, il se passe dix minutes. Dix minutes, c'est trop tard. » (entretien avec un DDSP, 2019)

L'emploi des BAC est alors rendu nécessaire par le manque de mobilité des CRS et des gendarmes mobiles. Ceux-ci avaient déjà essayé dans les années 1990, après de premières tentatives dès la fin des années 1970, de résoudre ces lacunes quant à la mobilité en formant des sections et des pelotons, au sein des CRS (les Sections de Protection et d'Intervention) et des escadrons de gendarmerie mobile (les Pelotons d'Intervention), spécialement chargées de la neutralisation des petits groupes de « casseurs » très mobiles. Les SPI et les PI sont capables ainsi, lors des opérations de maintien de l'ordre, de se projeter au-devant des manifestants pour réaliser des

interpellations au sein des cortèges. Efficace du point de vue opérationnel, cette mobilité est encore jugée insuffisante par les DDSF, qui regrettent que les SPI et les PI ne puissent se projeter que sur quelques dizaines de mètres, alors qu'il faudrait, selon eux, pouvoir le faire sur plusieurs centaines de mètres, voire sur des kilomètres, pour suivre des manifestants qui seraient partis en déambulation sauvage à l'autre bout de l'agglomération. Il manque ainsi toujours aux forces mobiles une mobilité « en profondeur », ce qui les rend incapables de s'adapter aux nouveaux répertoires d'action manifestants. Seules les unités locales, par leur mobilité et leur connaissance de la ville, sont en mesure de le faire. Le recours aux unités dites non-spécialisées est donc à double tranchant : d'un côté elles permettent de s'adapter à la mobilité des manifestants et de palier à la lenteur des forces mobiles ; d'un autre côté, elles réalisent plus souvent que les autres unités des interventions dangereuses et susceptibles de blesser gravement les manifestants. Leur emploi fait donc l'objet d'un arbitrage par les DDSF. Mais dans un contexte de réduction des effectifs au sein des forces mobiles et de multiplication des manifestations de rue depuis quelques années, il est difficile pour les DDSF de s'en passer.

La tactique généralement adoptée par les DDSF consiste alors à utiliser les CI et les BAC pour réaliser des charges et interpellier les manifestants en train de commettre des délits, tandis que les forces mobiles doivent se contenter de tenir des points fixes et de protéger des bâtiments (la préfecture, la mairie, la principale artère commerçante de la ville, etc). Cette répartition des rôles est accentuée par le fait que les forces mobiles arrivent souvent tard dans une ville où aura lieu une manifestation (la veille au soir par exemple) et peuvent aussi repartir le soir même, du fait d'un emploi du temps très chargé : la tentation est donc grande pour les DDSF de les cantonner à des tâches simples (par exemple « bloquer l'accès à la rue dans laquelle se situe la préfecture ») pour ne pas risquer de fragiliser leur dispositif.

Plusieurs raisons (diminution des effectifs des forces mobiles, meilleure connaissance du terrain par les unités locales, accroissement de la mobilité des manifestants) conduisent les DDSF à recourir préférentiellement aux forces de sécurité publique lors des opérations de maintien de l'ordre. Les BAC et les CI sont moins spécialisées que les CRS et les gendarmes mobiles mais elles disposent, aux yeux de ceux qui dirigent les dispositifs de maintien de l'ordre, d'une efficacité et, par là même, d'une légitimité pratiques : facilement mobilisables, disposant de la confiance de leur DDSF et plus à l'aise pour suivre les déambulations sauvages des manifestants, elles font désormais partie intégrante des dispositifs de maintien de l'ordre. Et ce poids pris par la sécurité publique dans la police des foules en France ces dernières années n'est pas sans susciter des réactions critiques, voire hostiles, de la part des forces mobiles qui voient d'un mauvais œil des unités moins bien formées au maintien de l'ordre venir empiéter sur leur domaine de compétence¹¹⁰. CRS et gendarmes mobiles goûtent ainsi peu leur

¹¹⁰ En témoigne les critiques, dont Mediapart s'est fait l'écho, des gendarmes mobiles et des CRS visant les forces de sécurité publique et leur hiérarchie lors du mouvement des gilets jaunes : « Affaire Legay : la gendarmerie a refusé d'obéir au commissaire de Nice » (Pascal Pascariello 24 juin 2019), et « Les pratiques illégales du préfet Lallement » (Pascal Pascariello 7 mars 2020).

cantonnement à des missions statiques et par là même peu gratifiantes. L'évolution des stratégies policières, en partie contrainte par la réduction des effectifs des forces mobiles, et entérinée par le nouveau Schéma National du Maintien de l'Ordre en septembre 2020, est ainsi réalisée dans un contexte de méfiance réciproque entre forces mobiles et forces locales.

Chapitre 4

Le maintien de l'ordre et sa mise en récit dans l'espace public : la tentation du face à face

Manifestants et contre-manifestants, selon les cibles qu'ils se donnent et les lieux qu'ils occupent, peuvent se trouver matériellement en présence de ceux qu'ils interpellent, patrons et chefs d'entreprise, hommes ou femmes politiques, fonctionnaires. Leurs possibilités d'interaction ou pas font partie des éléments pris en compte dans la conception des services d'ordre (à ce sujet voir chapitre 8 le positionnement facilitateur de la police belge). Mais une opération de maintien de l'ordre se déroule aussi, dans l'immense majorité des cas, en présence de publics et *pour* des publics qu'il s'agit de toucher aux deux sens du terme pour les manifestants : se faire connaître et convaincre. Ces publics sont les badauds, les spectateurs venus assister à la manifestation mais aussi, à travers la présence des journalistes d'agence, de presse écrite, de radio et de télévision, la clientèle de ces médias, exposée à ce que l'on peut appeler « la manifestation de papier¹¹¹ », pour reprendre l'expression de Patrick Champagne. Celle-ci livre une description des faits, rassemble, retraduit, notamment par un travail de sélection, les prises de position et les interprétations des différents acteurs en présence en même temps que celles d'autres, généralement autorisés à émettre un avis : intellectuels, scientifiques, autorités politiques ou religieuses, nationales ou internationales, acteurs économiques, groupes de pression, sondeurs enfin. À quoi il faut ajouter, depuis quelques années, l'explosion des médias militants et le rôle croissant des nouvelles technologies d'information et de communication, notamment d'internet et des réseaux sociaux. Ce chapitre sera consacré à la manière dont s'organise la relation des forces de l'ordre à la manifestation de papier.

Dans *Politiques du désordre*, Olivier Fillieule et Fabien Jobard insistent sur la préoccupation majeure des fonctionnaires qu'ils rencontrent pour la communication concernant les opérations de maintien de l'ordre. Cette approche englobe une première dimension autocentrée : garder la maîtrise du récit sur le travail policier ; il s'agit ici pour les forces de l'ordre d'abord et avant tout d'éviter le blâme public concernant leur intervention... même si certains témoignages plus rares montrent qu'elle peut également inclure l'espoir souvent déçu de faire reconnaître les mérites policiers (comme celui de savoir tenir la pression manifestante sans entrer dans une démarche conflictuelle et encore moins riposter à la violence par la violence¹¹²). Éviter le blâme, c'est éviter les sanctions politiques individuelles ou collectives qui pourraient s'appliquer au corps policier ou préfectoral soit en cas de faute (pénale), soit même en cas d'erreur (le fameux chèque en gris entre police et autorité politique). Cette dimension est bien identifiée par la recherche depuis longtemps. Elle a d'ailleurs pu être considérée comme vertueuse car participant d'une intériorisation de la

¹¹¹Patrick Champagne, *Faire l'opinion : le nouveau jeu politique*, Paris, Éditions de Minuit, 1990.

¹¹²Olivier Fillieule et Fabien Jobard, *Politiques du désordre*, Paris, Seuil, 2020, p. 95.

nécessaire retenue dans l'usage de la force¹¹³, même si la période la plus récente amènerait plutôt au constat d'un rendement décroissant de ce surmoi médiatique¹¹⁴.

Une deuxième dimension transparait encore dans la volonté de maîtrise de la communication concernant les opérations de maintien de l'ordre : celle de contenir le récit public qui sera fait de la cause des manifestants. La manifestation de papier tend en effet à être érigée en problème opérationnel par les acteurs du maintien de l'ordre : « *Si jamais vous les laissez plus de deux heures et que les télés arrivent, vous êtes mort* » (entretien Préfet, 2020). Cette prise d'intérêt outrepassé les prérogatives des forces de l'ordre dans une société démocratique. Elle ouvre la voie à une potentielle discrimination entre les publics manifestants, certains parvenant à disposer d'arrangements avec les forces de l'ordre pour produire une « belle image » de leur mobilisation, alors que d'autres seront surtout priés de se disperser rapidement. Cette deuxième dimension revient pour la police à prendre parti. Elle interroge, a fortiori si on doit y lire un effet de mimétisme avec les manifestants pour lesquels cette problématique de la manifestation de papier est centrale. La police ne devrait-elle pas plutôt se positionner comme tiers, se tenir résolument en dehors du combat politique entre le gouvernement et les mouvements de protestation que met en scène la manifestation ? C'est faire fi bien entendu de la relation d'interdépendance entre police d'Etat et gouvernement, qui tend à faire pencher « naturellement » la première du côté de ce dernier « *parce que finalement ce n'est jamais que la police de ceux qui nous dirigent qui est visée* » comme l'exprime trivialement l'un de nos témoins. Actrices de la manifestation sur le terrain, les polices investissent en réalité et de plus en plus la manifestation de papier pour assurer la prise en compte de leur point de vue dans le récit public de la manifestation. Alimenté au prisme d'une approche qui se donne à voir comme purement « opérationnelle », le point de vue policier français sur les manifestations produit trois énoncés majeurs auxquels les entretiens que nous avons menés auprès des préfets et des DDSP nous ont donné accès. La lecture de ces énoncés permet de mieux saisir comment les acteurs étatiques peuvent tomber, volens nolens, dans cette logique de polarisation et céder, pour parler comme Cédric Moreau de Bellaing, à cette « tentation du face à face ».

Une bonne scène manifestante est une scène sans tiers

Un premier énoncé porte sur la définition par les dirigeants du maintien de l'ordre de la scène manifestante. Pour nos interlocuteurs les acteurs légitimes de la scène manifestante sont

¹¹³ C'est d'ailleurs toujours le cas au moins en partie, si l'on en croit le témoignage de l'un des DDSP interviewés qui souligne son impact concernant la modération dans l'usage du LBD après le 15 décembre 2019 : « De par justement ce volet médiatique dont nous parlions. On n'a jamais eu d'instruction en disant « il ne faut pas l'utiliser ». On a eu à nouveau les instructions disant « Il faut l'utiliser dans les cadres, quand c'est vraiment nécessaire ». Un rappel des règles, quoi. Nous les remettons sur les télégrammes chaque semaine, mais oui, on s'est adapté » (Entretien DDSP, 2020).

¹¹⁴ « Dans les années 1960 en effet, les observateurs imaginaient que la présence d'équipes de télévision exercerait sur les policiers un effet modérateur (Gans, 1979). La fiche des CRS sur « Les relations avec la presse » le souligne : « il importe que le policier prenne conscience de la dimension de ce problème car chacun de ses actes peut être rapporté à des millions d'auditeurs, de lecteurs ou de téléspectateurs ». Le paradoxe est précisément que l'explosion des prises de vue et des canaux de diffusion de l'information s'est accompagnée dans la décennie 2010 d'une explosion des violences en maintien de l'ordre. La transparence de l'action policière n'a pas amené la tempérance attendue », Olivier Fillieule et Fabien Jobard, *Politiques du désordre*, Paris, Seuil, 2020 p. 111-112.

au nombre de deux : les forces de l'ordre et les manifestants. Leur définition de la scène manifestante repose explicitement sur l'exclusion de ces « badauds » évoqués supra, ces citoyens ordinaires qui vaquent à leurs occupations en temps de manifestations : *« Pendant ce temps, des gens faisaient tranquillement leurs courses et passaient entre les deux et regardaient de chaque côté, ce que je trouve hallucinant. On a reçu des plaintes. Je me souviens avoir répondu à des courriers de personnes âgées disant : « Je venais faire mes courses à la pharmacie », sachant que la pharmacie se trouve vraiment entre la préfecture et la place de la République et que – c'était le cinquième, sixième ou dixième week-end – systématiquement les confrontations finissaient toujours ici. J'exagère, c'est très cliché, mais c'est un peu cela. La mamie de 70 ans se rend à la pharmacie ici, un samedi après-midi à 16 h, en pleine manifestation. Et ce, malgré la communication que l'on faisait en amont en disant : « Attention, manifestation ». Elle nous écrit ensuite pour nous dire : « C'est un scandale, j'ai été gazée ». C'est un peu compliqué, pour nous, à entendre. On leur répondait alors : « Quand vous voyez du service de maintien de l'ordre, détournez-vous » (Préfet et directeur de cabinet, entretien 2020). Un phénomène identique d'expulsion se produit s'agissant des observateurs professionnels qui se rendent en cœur de manifestation, dans l'optique d'en rendre compte, notamment en faisant des images. Pour les forces de l'ordre leur nombre croissant est un objet insolite : « C'est vrai que derrière il y a quand même des photos hallucinantes où l'on voit cinq policiers en train de se battre avec une dizaine de cons, et derrière il y a cinquante personnes (...) Vous voyez un nuage, et si vous pouviez pointer, enlever avec Photoshop les journalistes, les street medics et tout, vous vous rendriez compte qu'en fait, de quatre-vingts personnes il va en rester quinze. (...) Cela a été flagrant sur le G7. Le G7, on a eu des scènes incroyables dans [la ville centre]. Il y avait plus de gens qui couvraient la manif que de participants à la manif elle-même. Cela a été incroyable » (DDSP, entretien 2020). Ce phénomène n'est pas limité aux événements majeurs comme un sommet du G7 : « Sur les dernières manif que j'ai faites, où je suis allé en tant que témoin, juste pour vous dire : regardez, on avait 500 à 1 000 gilets jaunes, (...) Mais le plus remarquable, c'est qu'on avait 2 000 à 3 000 personnes qui étaient là avec le portable, the place to be, qui voulaient vivre ce qu'ils voyaient sur BFMTV ou CNEWS en direct, et quand il y avait des manœuvres d'ordre public, qui participaient, qui repartaient, qui chahutaient, qui criaient. Cette population passive, qui soutient quand même le mouvement ou qui s'en amuse, ou qui le vit comme de la télé-réalité, je ne sais pas trop, (...) mais qui par contre perturbe hautement. Et les gens inconscients avec des enfants en bas âge. Faire de l'ordre public dans ces conditions, c'est extrêmement compliqué ». (Entretien DDSP, 2020).*

La présence de tiers est moins un problème éthique qu'un problème opérationnel. *« Comment faire ? Si les Gilets Jaunes balancent des pierres sur les CRS, je ne peux pas intervenir parce qu'au loin je vois des gens avec des enfants ? C'est extrêmement difficile »* ajoute ainsi le premier interlocuteur cité supra. Les routines professionnelles concernant les modalités et les seuils ordinaires d'engagement de la force qui ne prévoient pas la présence de tiers s'imposent avec la force de l'institué : *« Une fois que les Gilets Jaunes avaient fait trois fois le tour de la ville, ils s'ennuyaient, à ne plus savoir quoi faire. Ayant les sacs chargés, ils finissaient par envoyer des trucs sur les forces de l'ordre. A l'époque, c'étaient des œufs remplis de peinture jaune. Cela passait encore, on laissait faire. Quand on commençait à*

prendre des pétards accrochés à des bombes aérosols ou des cailloux, on répondait forcément avec des gaz lacrymogènes. Cela partait dans tous les sens. Et c'est là où, effectivement, se produisaient des mouvements de foules. Les gens se plaignaient de cela. C'est assez surprenant » (entretien, corps préfectoral, 2020). De même, la présence d'observateurs professionnels est d'abord considérée comme une gêne dans les manœuvres policières : *« Quand il y a des charges ou des actions, des manœuvres de policiers, ils se mettent au milieu, essaimés, ils attendent et ils regardent. Les gendarmes mobiles ou les policiers doivent charger en veillant à ouvrir leurs dispositifs, les refermer pour s'écarter devant ces gens qui traversent, par hasard, devant les charges des policiers. Imaginez que pour les forces de l'ordre qui sont sur le terrain, il y a des mouvements et ça devient un peu crispant »* (entretien DDSP, 2020)¹¹⁵.

Cette crispation face à la présence de tiers à la manifestation sur la scène manifestante renvoie à l'importance majeure accordée dans la définition d'un service d'ordre manifestant en France à la notion de « manœuvre » des forces. Dans les représentations des acteurs français, le travail de maintien de l'ordre est en effet d'abord conçu comme un travail de mobilisation de la force. Pour reprendre les termes d'un DDSP, la mise en œuvre des dispositifs de maintien de l'ordre a tendance à se confondre avec une « posture de « *armons-nous et partons* » (DDSP, entretien 2020). Cette approche très militaire dans son esprit est en réalité, on l'a noté, une importante source de critique de l'usage de la force au cours des manifestations. Elle est au principe de l'émergence chez les tiers à la manifestation de l'idée d'un manque de discernement dans l'emploi de la force. Une critique que nos interlocuteurs ne semblent pas comprendre ou pas admettre, comme en témoigne par exemple cet extrait d'entretien : *« Le 13 avril, manifestation nationale à X, comme nous l'avions déjà eu. Une masse très importante de manifestants. La différence c'est qu'on a les informations démontrant que des Black Blocks, venant de toute l'Europe, sont à X. On les voit arriver, on les voit s'organiser et se préparer, se fondre dans la masse, qui devient très importante sur le lieu de rassemblement. Quand la manifestation démarre, ces gens-là sont déjà tous équipés. Donc on prend la décision, au bout de 25 ou 30 minutes, de procéder aux sommations et d'avoir une gestion offensive de ces groupes-là et donc de la manifestation en général. La position de [ces] observateurs, ou angéliques ou de très mauvaise foi, est complètement incroyable de penser qu'à ce moment-là, vous pouvez trier intuitu personae dans l'action de maintien de l'ordre le bon manifestant du mauvais. Quand vous avez, mélangés à 500 manifestants ordinaires, 500 Black Blocks hyper équipés, les grenades lacrymogènes ne font pas le tri »* (entretien DDSP, 2020). *« Les grenades lacrymogènes ne font pas le tri »*, c'est bien en réalité ce qui peut leur être reproché !

Néanmoins, dans les entretiens conduits, cette critique de certains usages de la force en raison de leurs effets collatéraux, semble précipiter un sentiment d'impasse professionnelle. Nos interlocuteurs tendent in fine à développer et intérioriser un sentiment général d'illégitimité au principe selon nous d'une réflexivité empêchée : *« La force n'est pas*

¹¹⁵ Et notons qu'en effet l'accident est tout à fait possible, des tiers ont pu être touchés voire fortement blessés au cours d'une opération de maintien de l'ordre. On pense notamment à un adolescent strasbourgeois mutilé par un tir de LBD pendant qu'il faisait du shopping.

comprise. On le sait, on sait que quoi qu'on fasse en termes de forces, cela ne va pas être accepté. Après, il y a des moments où elle doit être employée, donc on continuera à l'employer quand même, tout en sachant que ce n'est pas accepté » (entretien DDSP, 2020). Un tel sentiment ne peut qu'avoir un impact négatif sur l'estime de soi de ces professionnels, et partant sur leurs capacités à nourrir le processus historique de pacification du maintien de l'ordre. Même les chefs de police qui considèrent que la critique des « choses qui ne vont pas » dans la mise en œuvre locale des prérogatives de police est légitime semblent démunis pour faire face à la critique contemporaine : « Quand je suis arrivé à X, et que j'entendais ce qu'on disait sur les forces de l'ordre, cela m'ennuyait beaucoup. Je souhaitais savoir où était le vrai du faux, car, pour cela, je peux tout entendre. J'ai donc pris l'initiative de joindre Monsieur Y, qui était représentant de la section locale de la LDH. Il était d'ailleurs surpris et m'a dit que cela faisait 15 ans qu'il n'avait pas vu un policier. J'ai répondu que je souhaitais discuter avec lui et avoir son point de vue. Savoir s'il y a des choses qui ne vont pas. Et en effet, il y en avait un peu. (...) [Ici] il y a un observatoire des pratiques policières (...) avec lequel j'ai cru pouvoir travailler quand je suis arrivé au début de l'année dernière, mais qui est, en fait, un organisme totalement politisé de manière très radicale et qui s'est très radicalisé au cours de ce mouvement des Gilets Jaunes, avec lequel il n'est pas possible de travailler. J'y ai cru lors du premier mois ici puisque j'ai souhaité les rencontrer. On a eu d'ailleurs des discussions assez constructives. Sauf que je considère qu'ils ont complètement dérapé au cours de ce mouvement. Je le regrette » (entretien DDSP, 2020).

Une bonne manifestation est une manifestation terminée

Un deuxième énoncé majeur dans nos entretiens renvoie à l'appréhension du moment manifestant comme un moment de mise sous tension de l'appareil policier. La relation avec les journalistes est historiquement compliquée on l'a dit : Olivier Fillieule et Fabien Jobard dans *Politiques du désordre* qualifient la relation « non symbiotique entre police de maintien de l'ordre et médias » de relation « d'associés-rivaux » pour décrire cette « dépendance mutuelle et réciproque qui sous-tend une relation fréquemment caractérisée par chamailleries et tensions » dont parlait Robert Reiner¹¹⁶. Dans cette tension, la question du dicible et de l'indicible, de l'incommunicable apparaît centrale. Un préfet le résume : « *Moi je suis assez transparent, assez communicant. Ça faut faire le job. Des fois d'ailleurs on parle sans rien dire [il rit]. C'est-à-dire qu'il y a des informations un peu... Ben on ne les donne pas, c'est tout !* » (Entretien corps préfectoral, 2020).

La manifestation de papier est une source de tension pour les concepteurs de service d'ordre qui s'inquiètent toujours des risques de dérapage dans les rangs policiers : « *Depuis que je suis en Ecole, on dit : « On peut louper l'enquête judiciaire, mais nous ne pouvons pas louper un maintien de l'ordre ». Et ce n'est pas faux. Au maintien de l'ordre, on dit au jeune mono-galon qui sort de l'Ecole : « Attention, tu es un mono-galon. Tu n'as pas encore de carrière. Mais individuellement, tu es un délégué de la puissance publique. Un mauvais geste sera vu tout de suite - je caricature à peine, mais cela vaudra mercredi prochain une*

¹¹⁶« Policing and the Media », in Tim Newburn (dir.), *Handbook of Policing*, Portland, Willan Publishing, 2003, p. 259.

question au gouvernement - et cela mettra en cause directement l'Exécutif sur ton comportement » (Entretien DDSP, 2020). « L'action de chaque policier et de chaque gendarme dans une opération de maintien de l'homme est stratégique. Elle emporte au-delà de la situation tactique conjoncturelle géographiquement délimitée. Elle emporte une responsabilité stratégique parce qu'elle peut avoir un retentissement national, voire international » renchérit un directeur de cabinet. Ce stress s'est développé avec l'hypermédiatisation contemporaine comme l'exprime un membre du corps préfectoral : « L'aspect « filmer avec un Smartphone de tout ce qui se passe » n'existait pas avant. Aujourd'hui, certes, cela a un intérêt positif pour voir éventuellement les écueils et mauvaises actions de certains policiers. Cela déclenche des enquêtes et cela semble tout à fait justifié. Mais cela contraint aussi les services dans leurs opérations, dans leur facilité d'actions qui s'en trouve un peu compliquée aussi » (entretien Préfet et directeur de cabinet, 2020). Dans ce contexte, les consignes données aux effectifs font référence à la manifestation comme un moment de mise en danger collective mais aussi individuelle avec en référence centrale la question de la durée de l'épreuve : « Les consignes dès le départ ont été claires, sur les briefings que je faisais. Au tout début, je disais aux fonctionnaires : « La première des priorités c'est la protection de votre intégrité physique. » La deuxième, je leur avais dit : « Dans deux ou trois mois, quand ce sera fini, tout sera oublié. Essayez de protéger votre intégrité administrative et judiciaire. », même si le terme n'était pas adapté. Je me suis trompé, ce n'était pas deux ou trois mois, ça a duré, on y est encore » (entretien DDSP, 2020). Alors que l'une des qualités du maintien de l'ordre revient à savoir jouer sur l'usure des manifestants, il semble que désormais le temps soit perçu plutôt comme un adversaire de la sérénité policière. D'ailleurs, chez certains concepteurs de service d'ordre la question de l'usure policière, en particulier parmi les effectifs non spécialisés, fait partie des éléments d'analyse du risque associé à la manifestation : « Moi je dis souvent, et je le dis à mes cadres de le dire lors des briefings, que lorsque vous avez trop subi, comme ce qui arrive trop souvent avec les pseudos journalistes militants extrémistes qui filment avec des appareils plus ou moins perfectionnés ou avec le téléphone, en le collant devant le visage du policier pendant des dizaines de minutes, voire des heures, avec des commentaires derrière l'appareil qui filme, le policier ou gardien mobile n'en peut plus et vient mettre une claque sur l'appareil, bousculer et jeter à terre la personne, ou dire des insultes. Il n'en peut plus, parce que cela fait huit heures, qu'il prend des coups, qu'il charge. Il est épuisé et a, face à lui, un zébulon qui lui tourne autour, se moque de lui et le filme. A ce moment-là, celui qui n'est pas concerné et qui est plus apaisé, doit venir, l'attraper, le mettre à l'arrière et lui confier une autre mission, et enfin prendre sa place. J'insiste beaucoup là-dessus parce que c'est un exemple qui parle aux policiers ». (entretien DDSP, 2020)

La manifestation de papier présente un deuxième inconvénient aux yeux de nos interviewés : elle est accusée d'entretenir la mobilisation collective. Nos interlocuteurs se réjouissent ainsi généralement de l'absence de couverture journalistique des manifestations qui a pour effet selon eux de réduire leur ampleur et donc de réduire aussi la mobilisation policière pour leur encadrement : « Après, ce qui nous aide, c'est l'absence de couverture médiatique des gilets jaunes, en tout cas au niveau régional ; parce que [la PQR ici] ne relaie absolument pas les mouvements, et effectivement les gens apprennent. Ils disent « Ah bon ? »

parce que [la PQR ici] n'en parle pas ». Les services d'ordre finissent ainsi par incorporer à la réflexion tactique un volet « media » destiné à passer « sous le radar médiatique ». C'est le cas ainsi, dans nos entretiens, s'agissant en particulier des médias télévisuels d'information continue : « *C'est vrai que cela fait partie des éléments sur lesquels on a travaillé pour dire qu'il faut que l'on réussisse à quitter le bandeau ou BFM le samedi après-midi. C'était important. Je me souviens d'un samedi après-midi où la moitié de l'écran, c'était Paris, la moitié de l'écran, c'était [ici]. « Je suis sur Facebook Live, tu m'as vu sur BFM ? Je viens à X parce que c'est là où l'on me verra à la télé, c'est là où cela se passe ». Aussi bien les cons que les casseurs venaient à X. Après une ou deux où cela s'est bien passé, où il y a eu plus de trucs à Paris, hop la caméra se détourne. « Si c'est moins drôle à X, je n'y viens plus. Si je n'y viens plus, le casseur ne vient plus, si le casseur ne vient plus la télé ne vient plus, donc le casseur... » On détricote la maille à incidents. Il faut réussir à passer sous le radar médiatique. De ce fait-là, derrière on traîne une spirale positive en ce qui nous concerne* » (entretien DDSP, 2020). Cette préoccupation pour la manifestation de papier induit désormais une attention spécifique à ce qui peut faire image dans la scène manifestante : « *Si la voiture ou la poubelle qui brûle, vous l'éteignez tout de suite (...) il n'y a pas d'image. Pas d'image pas de média, pas de média moins de casseurs* » (entretien DDSP, 2020). Poussée à l'extrême, cette hypothèse selon laquelle plus la manifestation attire l'attention, plus elle dure, peut amener la police à s'auto-inclure parmi les acteurs qui accordent (de fait) de l'importance à la manifestation et amener les forces de l'ordre à opter pour des stratégies de *low profile* : « *La conséquence en est que, la troisième ou quatrième fois, on a fini pas procéder différemment (...). Nos effectifs étaient cachés, la plupart du temps, un peu plus loin dans la préfecture. (...) Cela avait calmé le truc. Ils sont allés casser ou mettre le bazar ailleurs (...) Cela a généré chez eux qu'ils venaient jusqu'aux grilles. Parfois, ils nous ont un peu dégradé les grilles ou accroché des trucs sur les grilles. Et puis, en fait, ce n'était pas drôle de s'en prendre aux grilles. (...) Quand on les ignore, cela leur donne beaucoup moins d'intérêt. S'il n'y a pas de relais dans la presse et si on les ignore, cela amoindrit leur impact* » (entretien préfet et directeur de cabinet, 2020).

Si la relation à la manifestation de papier semble globalement plutôt stressante pour les concepteurs de services d'ordre, c'est moins lié à l'outil caméra en lui-même qu'à la culture et l'organisation administrative. Les forces de police apprennent en effet de plus en plus à mobiliser cette hypermédiatisation à leur propre bénéfice : « *Maintenant c'est l'âge du « Je me filme ».* Mais à la fois cela leur fait plaisir, mais cela nous sert aussi. Au CIC j'avais une télé où je suivais les live des manifestants, parce qu'on voit le cœur de la (...) Du coup, on les voit en train de filmer le gars qui casse le magasin, donc on peut identifier l'adresse, donc on peut la donner aux effectifs pour qu'ils y aillent rapidement. (...) Et il y en a qui disent « Attention, il y a les keufs », puis c'est fini, ils s'en vont tous. (...) Les réseaux sociaux nous servent aussi à les surveiller, à agir et nous servent aussi à communiquer avec les commerçants » (entretien DDSP, 2020). De même, plusieurs cadres préfectoraux nous ont indiqué avoir ouvert l'accès à leur COD à des journalistes lors de grosses manifestations soit pour visiter et « faire des images » soit même comme observateurs au sein des locaux en l'occurrence de police. L'idée de cultiver des bonnes relations avec les médias pour influencer sur la mise en récit des manifestations est largement présente dans les entretiens. En revanche les

cadres de l'Etat avouent ne pas être à l'aise dans l'exercice de communication et de prise de parole concernant l'usage de la force : « *C'est des sujets sur lesquels il est extrêmement complexe de communiquer* » explique l'un d'eux (entretien Préfet, 2020). « *Alors en général on ne fait pas de communication, enfin on n'en faisait pas* » ajoute le même. Cependant, « *le fait que le moindre geste soit connu et mis en ligne tout de suite. Ce qui n'était pas le cas avant. Ça, c'est porteur d'une exigence supplémentaire : qu'on intègre l'information* » explique un DDSP (Entretien DDSP, 2020). La question du comment reste néanmoins posée.

Quand la manifestation de papier prend le pas sur la manifestation de rue : la théorie de la guerre de la communication

Lors de la séance de lancement du séminaire, chercheurs et praticiens s'étaient accordés on l'a dit sur le constat selon lequel « l'usage de la force par l'Etat tend à être considéré comme excessif ». Le constat du développement dans l'espace public d'un « débat sur l'usage excessif de la force par l'Etat » était relevé. Il était décrit comme animé par des profanes contestant le monopole de l'expertise aux forces de l'ordre sur les scènes médiatiques (plateaux de télévision en particulier) en « se revendiquant « spécialistes » du maintien de l'ordre » et « rendu plus vif » par le développement des auto-médias ayant « tendance à exacerber le sentiment d'injustice de l'opinion publique et des manifestants ». Par conséquent, les praticiens se disaient soucieux d'« engager un effort de contre-communication notamment sur les réseaux sociaux pour expliquer » l'action policière « dans les opérations de maintien de l'ordre »¹¹⁷, mais aussi de « travailler sur la question du traitement des images » et celle de la « guerre des représentations » en creusant « la question des perceptions s'agissant des bonnes attitudes policières ». Le compte rendu de la réunion notait néanmoins : « la remise en cause de la violence de l'Etat est un fait. Aujourd'hui, l'interpellation, le menottage sont remis en cause comme des formes de violence ».

Cette croyance dans la perte de légitimité du recours à la force par la police constitue aujourd'hui un point dur de l'analyse policière, quand bien même elle n'est corroborée par aucune enquête sociologique¹¹⁸. La préoccupation pour la maîtrise de l'usage de la force fait partie de l'ADN de la police des foules et n'a pas disparue comme on l'a vu des représentations policières. Mais le renforcement de l'introspection policière sous les coups de boutoir de la critique contemporaine n'est pas à l'ordre du jour. Les entretiens témoignent bien au contraire du développement d'une posture défensive chez les concepteurs des services

¹¹⁷ Tous les praticiens mettaient en avant la nécessité d'une éducation et d'une communication nouvelle en direction des citoyens concernant les manœuvres du maintien de l'ordre, les équipements dont disposent les forces de l'ordre ainsi que la question des charges et des sommations dans un souci d'audibilité et de compréhension. Ils disaient en attendre des bénéfices en matière de désolidarisation entre manifestants pacifiques et groupes à risques de violence dans une optique de dispersion des manifestations : « favoriser la prise de conscience des manifestants pacifiques qu'ils doivent quitter les lieux avant que cela ne dégénère ».

¹¹⁸ Les enquêtes sociologiques concernant la confiance dans la police ne montrent pas de rupture entre police et population. Si l'usage de la force est interrogé, dans sa casuistique, notamment autour de la notion de proportionnalité, il n'est pas prohibé, comme l'atteste d'ailleurs le record de popularité des forces de l'ordre à l'occasion des attentats terroristes de 2015 en France qui avaient généré un déploiement et une monstration de la force publique tout à fait majeur. Sur les composantes de la confiance de la population dans la police, cf. S. Roché, *De la police en démocratie*, Paris, Grasset, 2016.

d'ordre : « *Nous sommes vraiment dans une situation d'asymétrie dans la controverse médiatique, entre d'un côté des gens pour lesquels tout est permis, qui ont leur téléphone portable, qui guettent le moindre geste pour être ensuite sorti de son contexte et monté en épingle, et nous, on a des outils qui nous permettraient d'objectiver la situation, mais on n'a pas le droit de les utiliser* ». (Entretien DDSP, 2020). La figure de la police comme forteresse assiégée, bien connue de la sociologie spécialisée (Monjardet, 1996), sort renforcée de l'épreuve contemporaine : l'énumération des figures de l'assaillant est impressionnante. « *On a eu quelques productions écrites, je me souviens, (...) une sorte de brûlot avec cinquante pages où l'on est agoni d'injures. Mais avec une sorte de label pseudo-universitaire, (...) toute une série d'associations qui sont anti-flics primaires* ». (Entretien DDSP, 2020). « *Vous avez les Medic Street qui sont en fait des gauchos ultragauche déguisés, très clairement, et qui donnaient des indications, on le voyait, on le savait. Concrètement ils étaient toujours en tête de cortège, un peu en avant, ils savaient si les forces étaient à droite ou à gauche* ». (Entretien DDSP, 2020). « *Vous avez les Legal Team, qui n'ont rien de légal du tout, qui filment les fonctionnaires pendant cinq heures comme ça à 10 centimètres du visage, c'est dur pour les collègues. (...) la tension qu'il peut y avoir pour les forces locales, qui, elles, sont tout le temps impliquées, avec les mêmes personnes* » (Entretien DDSP, 2020). « *Et puis les journalistes ont beaucoup été, j'allais dire un peu comme des moutons de Panurge, plus Gilets Jaunes que journalistes quoi* ». (Entretien corps préfectoral, 2020). « *L'objectif est aussi de nous pousser à la faute. Les clowns armés, etc., ils viennent au contact pour perturber nos lignes. Tout cela est fait sciemment, il y a une vraie préparation. (...) Pour nos interventions, c'est infernal, parce qu'effectivement, tous ces types qui se mettent devant les bras en croix comme victimes expiatoires, etc., c'est stratégique. (...) Tout ce qui est maintenant désobéissance civique, Extinction Rebellion, ils s'entraînent sur « Comment on va faire pour être soi-disant neutres et gentils, assis par terre, pour perturber le fonctionnement de la police, parce que l'on a vu qu'ils avaient gazé ». Gazer, cela montre des images, on voit des gens gentils qui se font gazer, on se dit « Les flics déconnent »* (Entretien DDSP, 2020). Ces témoignages montrent sans conteste la déstabilisation des tactiques policières traditionnelles par le développement de nouvelles stratégies manifestantes, et en particulier des tactiques de désobéissance civile. La récurrence d'une critique de l'effet indifférencié des grenades lacrymogènes, notamment, impactant autant les groupes ciblés, que les manifestants pacifistes, les badauds, les journalistes, etc. pourrait alimenter un questionnement de cet outil central du maintien de l'ordre à la française. Un tel constat pourrait stimuler plus largement une réflexion professionnelle qui se donnerait comme objectif de reprendre la main dans le *policing* des foules protestataires sur le terrain. Mais en réalité c'est sur le terrain de la mise en récit de la manifestation que nos témoins vont insister dans les entretiens, popularisant l'idée d'une guerre de communication : « *Aujourd'hui, les Gilets Jaunes, comme les black blocs d'ailleurs, comme les mouvements anarcho-libertaires, utilisent les réseaux sociaux, en tout cas les films qu'ils produisent eux-mêmes sur les actions, en se victimisant systématiquement. (...) Ils vont filmer une petite fille qui offre une rose aux CRS, avec le groupe contestataire derrière, ils vont couper ce qui se passe entre, c'est-à-dire l'agression à coups de pavés de la force, et ils vont re-filmer la charge derrière. Donc on obtient un effet médiatique (...) Et derrière vous avez un effet de destruction bien plus important que de brûler quelques poubelles ou de détruire des abribus, vous avez l'effet médiatique et l'opinion*

publique qui dit : « mais c'est normal que ces gens-là se rebiffent, on leur offre des fleurs et ils tapent sur des braves gens. » (...) vous avez une utilisation intelligente des médias, des réseaux sociaux, de la communication, qui fait qu'on est dans une guerre de com'. » (entretien DDSP, 2020). Il est intéressant de noter que dans les représentations policières cette « guerre des images » n'est en réalité que le prolongement d'une réalité de terrain qu'ils vivent déjà sur un registre de l'affrontement : « Aujourd'hui la guerre est sur deux fronts, celui de l'affrontement sur le terrain, celui de ce rempart que constituent les policiers quand ils sont en face de manifestants, par rapport aux déprédations, aux destructions, aux agressions, mais aussi le rapport à l'image qui est portée derrière à ceux qui nous dirigent, parce que finalement ce n'est jamais que la police de ceux qui nous dirigent qui est visée » (Idem).

La stratégie majoritaire va consister plus simplement à investir les réseaux sociaux en créant et alimentant des fils institutionnels. « Ce que j'ai fait moi, mais comme beaucoup de mes collègues, c'est des communiqués de presse, et puis on a beaucoup communiqué sur Internet, moi j'ai beaucoup twitté, j'ai beaucoup pris de photos de manifestants cagoulés, qui n'avaient rien de Gilets Jaunes. Donc j'ai fait une contre-communication » (entretien corps préfectoral, 2020). Théorisé par d'autres, il s'agit d'avoir « une utilisation proactive des médias parce que souvent, quand il y a un incident dans la gestion d'une manifestation de voie publique, il y a aussi une espèce de rapport de force médiatique qui s'instaure (...) j'essaye, au moment où on sait qu'il va y avoir une intervention de la police pour faire cesser cette situation, de mettre un tweet en temps réel en expliquant ce qui se passe, c'est-à-dire les forces de l'ordre font l'objet de jets de projectiles. Les sommations sont en cours (...) un travail de pédagogie et un travail d'objectivation de ce qu'il se passe quelque part pour contrecarrer les manipulations de l'autre camp qui dira : « On n'avait pas vu qu'il y avait des projectiles sur les forces de l'ordre ou les forces de l'ordre nous ont attaqués de façon totalement gratuite alors qu'on était pacifiquement en train de lever les bras devant eux » » (Entretien DDSP, 2020). L'objectif central est bien celui de légitimer l'emploi de la force par la police¹¹⁹ même si ajoute le même témoin « je pense que ça participe [aussi] du travail de sécurisation de la manifestation et de mise en sécurité des manifestants (...) s'ils ne sont pas dans un état d'esprit où ils vont disqualifier toute communication officielle qui vient de la Préfecture, parce qu'on assiste aussi à ce type de phénomène, mais c'est un autre sujet ». A aucun moment en revanche « la question des perceptions s'agissant des bonnes attitudes policières », évoquée comme une des pistes de recherche possibles lors de la séance de lancement du séminaire de co-analyse pour sortir par le haut des critiques concernant l'usage excessif de la force au cours des manifestations, n'a été esquissée dans les verbatims des concepteurs de service d'ordre que nous avons interrogés.

¹¹⁹ C'est une opération « subtile » explique un autre témoin « Si on communique trop en amont par rapport aux images à venir, on va dire qu'on fait de la propagande et qu'on éteint la communication. Il faut communiquer pratiquement simultanément, pour avoir les deux versions » disponibles en même temps (entretien DDSP, 2020).

Chapitre 5

Une analyse des formations des policiers à la gestion des foules protestataires en Europe

Ce chapitre est consacré à la formation des policiers à la gestion des foules protestataires. Plusieurs établissements ont été visités dans le but d'étudier les similitudes et les différences entre divers programmes d'entraînement et de formation continue. Pour cela, des recherches ethnographiques ont été menées en Allemagne, en France, en Angleterre et en Irlande du Nord.

De manière générale, nous disposons de peu de données sur les entraînements et formations continues consacrés au maintien de l'ordre ; seules quelques études isolées traitent de ce sujet dans chacun des pays observés. On ne dispose donc d'aucune vue d'ensemble des différences et des similitudes entre ces entraînements dans les différents pays mentionnés dans ce rapport. En outre, aucune analyse des villes artificielles aménagées dans le cadre des entraînements de la police n'a été effectuée à ce jour (Bruneteaux, 1996¹²⁰ ; Goreau-Ponceaud et Ponceaud-Goreau, 2014¹²¹ ; Kalalahti, 2015-16¹²²). Le nombre de villes artificielles augmente à l'échelle internationale, y compris en Europe. Pour autant que l'on sache – en général, ces centres d'entraînement sont tenus secrets – la plus importante et ancienne ville artificielle d'Europe est le Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNFEG), dirigé par la Gendarmerie française depuis la fin des années 1960 (Bruneteaux, 1996). Cependant, ce type de villes artificielles existe également en Allemagne, en Angleterre, en Irlande du Nord, etc.

Les entraînements portant sur le maintien de l'ordre ont été analysés au moyen de 48 entretiens, de nombreuses observations et de documents internes sur les sites suivants : au CNEFG de la Gendarmerie nationale française, à Saint-Astier, en Dordogne ; dans le *Trainingsliegenschaft*¹²³ de la police de Basse Saxe (c'est-à-dire une des *Landespolizeien*, police régionale) à Lüchow, dans le nord de l'Allemagne ; dans un centre d'entraînement du *Police Service of Northern Ireland* (Service de police d'Irlande du Nord), situé près de Belfast ; au *Metropolitan Police Service Specialist Training Centre* (MPSTC) (Centre d'entraînement spécialisé de la police du Grand Londres), à Kent, dans le sud-est de l'Angleterre. En raison de la pandémie de coronavirus, le nombre d'enquêtes prévu a malheureusement dû être revu à la baisse. Ainsi, les Compagnies républicaines de sécurité françaises (CRS) n'ont pas pu faire l'objet d'une étude, tout comme d'autres recherches au sein de la police d'Irlande du Nord n'ont pu être menées. Les terrains et interviews ont été menés entre novembre 2015 pour le premier et avril 2019 pour le dernier.

¹²⁰ Bruneteaux, P. (1996), *Maintenir l'ordre*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

¹²¹ Goreau-Ponceaud, A./Ponceaud-Goreau, É. (2014), « Le gendarme de Saint-Astier. Les dispositifs spatiaux dédiés au maintien de l'ordre », *EchoGéo* no. 28, pp. 1-16.

¹²² Kalalahti, J. (2015/16), « How are Simulations used in Security Sector Training in Finland? », *European Police Science and Research Bulletin* no. 13, pp. 70-75.

¹²³ NdT : En Allemagne, une *Liegenschaft* désigne un hôtel de police de taille assez importante qui, en plus de ses activités courantes, accueille des policiers, majoritairement originaires de la région, pour des sessions d'entraînement, de formations initiales et/ou continues et leur permet de loger sur place.

1. Les centres d'entraînement étudiés

Concernant l'Angleterre, j'ai observé un certain nombre de forces de l'ordre dans la région de Londres, en particulier la *Metropolitan Police*, la *City of London Police*, ainsi que la *British Transport Police*. L'ensemble de ces polices s'entraîne au *Metropolitan Police Service Specialist Training Centre* (MPSTC). Construit en 2003 par la société Equion, le MPSTC a ensuite été géré par divers opérateurs privés successifs. Ce centre est dédié à l'entraînement des forces de l'ordre londoniennes compétentes en matière de maniement d'armes à feu et de maintien de l'ordre public. Le MPSTC est un centre d'entraînement doté d'une capacité d'accueil d'environ 300 personnes.



Fig. 1 : Détail d'un centre d'entraînement de la police de Londres, Gravesend (source : Flynet Pictures¹²⁴)

Outre les bureaux du personnel administratif et des formateurs, le centre dispose d'une cantine, d'activités de loisirs et de remise en forme, de salles de classe, ainsi que deux espaces urbains reconstitués permettant la mise en œuvre des « travaux pratiques ». Un des deux

¹²⁴ Voir The Sun Online du 05/07/2017 : <https://www.thesun.co.uk/news/3954973/amazing-aerial-pictures-of-the-mets-training-centre-shows-tooled-up-cops-taking-on-rioters-with-molotov-cocktails/> (Consulté le 30/05/2020)

espaces est dédié au maniement des armes à feu, tandis que l'autre est consacré au maintien de l'ordre public. Selon le site web d'une société d'investissement ayant participé au financement de l'aménagement de ce complexe¹²⁵ : « L'espace consacré au maintien de l'ordre public comporte un certain nombre de façades réalistes incluant un stade artificiel, une station de métro et une rame de métro, un centre commercial, des maisons et des appartements. »

Situé dans une zone industrielle au bord de la Tamise, à Gravesend, ce centre d'entraînement est le quatrième lieu consacré au maintien de l'ordre public utilisé par la police de Londres. À l'origine, cette dernière s'entraînait sur un terrain militaire loué et aménagé en zone urbaine artificielle dans le quartier londonien de Feltham, avant de s'installer dans une usine à gaz désaffectée dans le quartier de Greenwich, à Londres. En 1985, pour la première fois en Angleterre, un site indépendant doté d'habitations et de rues factices est aménagé dans le quartier londonien de Hounslow Heath. Les plaintes déposées par les riverains en raison des nuisances sonores dues aux entraînements, ainsi que le déménagement déjà programmé d'une ville artificielle destinée à l'entraînement au maniement des armes à feu, située jusque-là dans le Sussex, ont conduit à la fusion des deux sites au sein de l'actuel MPSTC.

En Angleterre, les forces de l'ordre ne sont pas organisées de manière unitaire. Dans la majorité des cas, chaque région possède ses propres *territorial police forces* (forces de l'ordre territoriales). C'est la raison pour laquelle les entraînements – y compris ceux portant sur le maintien de l'ordre – sont organisés au niveau régional (Hoggett et Stott, 2010, p. 221¹²⁶). En outre, il existe des unités spéciales dont le domaine d'intervention est défini par leurs compétences, contrairement aux forces de l'ordre territoriales, plus généralistes, dont le champ d'action est limité géographiquement à un district. Dans un même lieu, plusieurs forces de police peuvent donc cohabiter. C'est notamment le cas à Londres, où la *Metropolitan Police* et la *London City Police* opèrent en tant que forces de l'ordre territoriales, tandis que la *British Transport Police* agit en tant que police spéciale¹²⁷. Il est donc logique que ces forces de police s'entraînent dans le même centre de formation.

Bien que la formation, les entraînements et le perfectionnement de la police soient de plus en plus monopolisés au sein du *College of Policing* (Collège de police)¹²⁸, la *Metropolitan Police*, constituant la plus ancienne et la plus importante force de police du Royaume-Uni, tient lieu de référence en matière de formation interne de la police dans le pays. En ce sens, le centre d'entraînement des polices de Londres peut donc être considéré comme le principal

¹²⁵ <https://www.hicl.com/metropolitan-police-specialist-training-centre-uk> (Consulté le 15/07/2019)

¹²⁶ Hoggett, James/ Stott, Clifford (2010), « Crowd Psychology, Public Order Training and the Policing of Football Crowds », *Policing* no. 33(2), pp. 218–235.

¹²⁷ Selon P.A.J. Waddington (Waddington, P.A.J. (1994), *Liberty and Order : Public Order Policing in a Capital City*, London, UCL Press, p. 23), cela se concrétise par les faits suivants : « La police de Londres est divisée en huit zones semi-autonomes, dont sept (zones 1 à 7) sont découpées comme les quartiers d'une orange. La zone 8 est beaucoup plus réduite que les autres et couvre le centre de Londres, à l'exception du quartier de la Cité de Londres qui possède ses propres forces de l'ordre. »

¹²⁸ Le *College of Policing* fut créé en 2012. Cet organe centralisé est destiné à uniformiser et à perfectionner les formations de policiers et les pratiques du maintien de l'ordre au Royaume-Uni. Les entraînements policiers se basent principalement sur les normes et les directives de l'institution ; cf : <https://www.college.police.uk/What-we-do/Learning/Policing-Education-Qualifications-Framework/Pages/Policing-Education-Qualifications-Framework.aspx> (Consulté le 15/07/2019)

pôle de simulation d'épisodes de protestation en Angleterre. Outre le MPSTC, il existe un autre centre d'entraînement spécialisé dans le maintien de l'ordre sous la forme d'une ville artificielle à Birmingham, dans le nord de l'Angleterre. Le MPSTC m'a précisé que ce centre était toutefois moins bien adapté aux entraînements par simulation. En raison de sa taille modeste, seuls des scénarios moins complexes peuvent y être réalisés. En outre, comme il s'agit d'une installation dans un lieu clos, aucune formation sur les cocktails Molotov ne peut y être dispensée. Lorsque les entraînements n'ont pas lieu à Gravesend ou à Birmingham, les forces de l'ordre utilisent leurs propres centres d'entraînement nettement moins vastes ou louent des terrains militaires aménagés sous forme de villes reconstituées.

En **France**, j'ai enquêté au Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG) à Saint-Astier¹²⁹, également doté d'une ville artificielle. Créé en 1969, le CNEFG est le plus ancien et le plus important centre d'entraînement militaire spécialisé dans le rétablissement et le maintien de l'ordre en Europe. Jouissant d'une certaine renommée en raison de sa longue expérience en matière de maintien de l'ordre et de la professionnalisation précoce de sa formation, la Gendarmerie nationale tient lieu de référence pour les simulations de maintien de l'ordre lors de manifestations en France. Grâce à son statut et à ses activités en tant que centre d'excellence européen, il peut être considéré aussi comme une institution majeure en matière de maintien de l'ordre à l'échelle européenne et transnationale.

Son rôle est d'assurer l'entraînement et le perfectionnement de la gendarmerie mobile et de la Garde républicaine en matière de maintien de l'ordre, ainsi que d'enseigner les techniques dites d'intervention professionnelle¹³⁰. Tous les membres de la gendarmerie mobile sont formés au CNEFG. Les Compagnies républicaines de sécurité (CRS) s'entraînent en revanche dans leurs propres locaux sur différents sites.¹³¹

Le CNEFG organise également des entraînements transnationaux et forme des policiers originaires d'autres pays sur place, mais aussi dans le cadre de missions spéciales à l'étranger¹³². En outre, il propose toute une série d'entraînements en matière d'intervention professionnelle destinés à d'autres corps de métier, tels que le personnel pénitentiaire, les agents de sûreté ferroviaire, les juges, les auditeurs de justice et autres membres d'administrations, les directeurs d'école, ainsi que les journalistes. Le CNEFG assure également en partie la formation des responsables politiques régionaux et des préfets de police¹³³.

¹²⁹ Voir <http://www.dordogne.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Securite/Centre-national-d-entrainement-des-forces-de-gendarmerie> (Consulté le 15/07/2019)

¹³⁰ <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/cegn/Formation-continue/Intervention-professionnelle> (Consulté le 15/07/2019)

¹³¹ D'après les informations recueillies il semblerait que les CRS disposent également d'un « centre d'entraînement urbain », à Clermont-Ferrand. Néanmoins selon la Gendarmerie de Saint-Astier, les conditions d'entraînement des CRS sont moins favorables, notamment en raison de capacités plus réduites. L'enquête sur site ayant été annulée en raison de la pandémie de coronavirus, il ne m'a été possible d'en apprendre davantage.

¹³² Il a notamment organisé à l'échelle européenne les entraînements transnationaux EEPOL1, EUPST2, HEAT3 et a fourni des programmes de formation entre autres à la Jordanie, à l'Afghanistan et à la marine américaine ; il mène également plus d'une douzaine de missions de formation de courte durée dans d'autres pays chaque année.

¹³³ La formation des préfets de police est également assurée par la Police nationale.

Cf : <http://www.ensp.interieur.gouv.fr/Actualites/Les-prefets-formes-au-maintien-de-l-ordre> (Consulté le 15/07/2019)

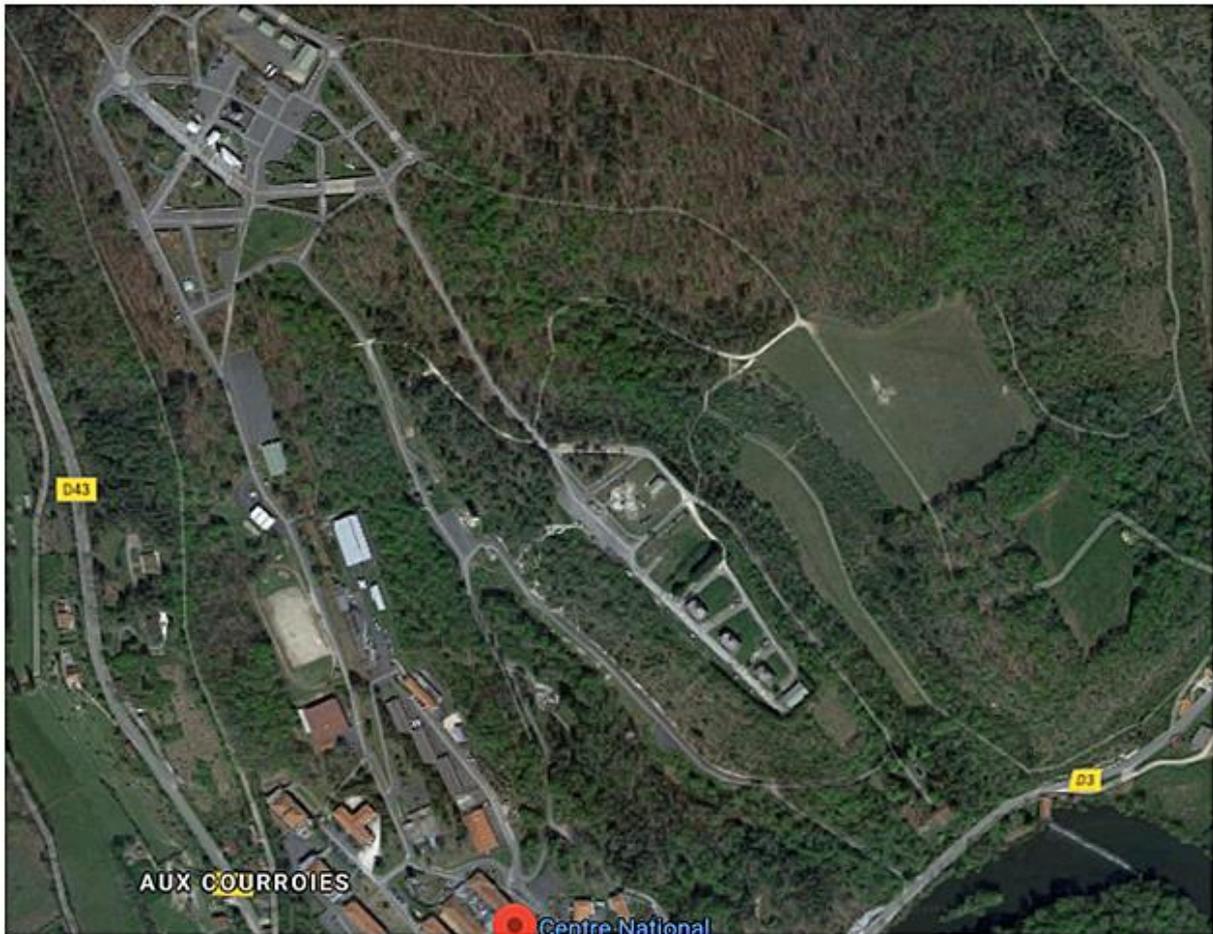


Fig. 2 : Centre d'entraînement de la Gendarmerie nationale (CNEFG), Saint-Astier (source : Google Maps)

Le centre compte environ 200 officiers, sous-officiers, gendarmes adjoints volontaires et personnels civils. Jusqu'à 900 policiers stagiaires peuvent être formés chaque jour dans une caserne s'étendant sur plus de 140 hectares, bien que celle-ci atteigne rarement sa capacité maximale. À l'instar de l'Angleterre, outre les bâtiments administratifs, résidentiels et dédiés à la formation, le site dispose d'un espace consacré aux entraînements pratiques au maintien de l'ordre. Il comporte trois types de zones urbaines bien distinctes, ainsi qu'un décor rural (une particularité propre à ce centre d'entraînement par rapport à tous les centres étudiés dans ce chapitre) reconstituant un hameau de quelques maisons. D'autres possibilités d'entraînement militaire général sont également proposées par le centre. Ainsi, plusieurs parcours sportifs destinés aux épreuves d'habileté et d'endurance des policiers sont répartis sur l'ensemble du site.

Contrairement aux centres d'entraînement de la police de Londres et de la Gendarmerie française qui sont actuellement relativement transparents sur leurs activités¹³⁴, le centre

¹³⁴ La France et l'Angleterre communiquent désormais ouvertement sur leurs entraînements sous forme de simulations. Les centres d'entraînement sur lesquels j'ai enquêté dans ces deux pays ont mené une campagne de sensibilisation, en organisant notamment des *family days* (journées portes ouvertes aux familles), incluant des rencontres avec les équipes sportives sur place (au MPSTC) et des promotions du CNEFG. La transparence ainsi que les relations publiques font partie de la politique du CNEFG depuis quelques années. Celui-ci publie

d'entraînement du *Police Service of Northern Ireland* (PSNI) près de Belfast, n'est mentionné sur aucun site web. En Irlande du Nord, la police exerce souvent *under cover* en raison des risques d'attaque de groupes nationalistes¹³⁵. C'est ce qui explique pourquoi son centre d'entraînement est tenu secret. Cet établissement est le plus petit centre d'entraînement sur lequel j'ai enquêté. Il est lui aussi équipé d'une ville artificielle. À l'instar des autres centres de formation faisant l'objet de cette étude, il dispose de bureaux, de salles de classe, d'une cantine, etc., ainsi que d'un *public order tactical village* (village artificiel destiné aux entraînements au maintien de l'ordre public) moins vaste et moins élaboré que les villes reconstituées que j'ai observées dans les autres pays. En outre, une plus petite réplique d'une zone urbaine est aménagée dans un hangar industriel.

Le centre de formation du PSNI est le premier et unique centre d'entraînement irlandais doté d'une « zone urbaine artificielle ». Avant son inauguration en 2001, la police irlandaise s'entraînait sur une ancienne base de l'armée. Contrairement à l'Angleterre et à la France, cet établissement est exclusivement dédié aux entraînements au maintien de l'ordre public.

Tout comme la *London Metropolitan Police* et la *London City Police*, le PSNI est une police territoriale. Réparti en six districts administratifs, il est responsable du maintien de l'ordre dans toute l'Irlande du Nord¹³⁶. Contrairement aux autres forces de l'ordre du Royaume-Uni, le PSNI bénéficie d'un statut spécial : l'Irlande du Nord est soumise à des réglementations spécifiques plus militarisées, ainsi qu'à certaines doctrines différentes en matière de maniement des armes à feu (CAJ, 2016¹³⁷). Comme le centre d'entraînement en Irlande du Nord est l'unique endroit où des simulations relatives au maintien de l'ordre peuvent être mises en œuvre dans des zones urbaines artificielles, il est celui qui fait autorité dans le pays.

Pour finir, je souhaiterais analyser les centres d'entraînements des **polices antiémeutes allemandes**. Les formations continues portant sur le maintien de l'ordre suivies par les policiers des différents Länder allemands ne se déroulent pas dans des centres d'entraînement à proprement parler, mais de manière décentralisée dans des locaux de la police au sein des différents Länder, c'est-à-dire des services administratifs de police plus importants, où ont lieu à la fois des entraînements, des formations continues, mais aussi les missions courantes de la police. À l'instar de l'Angleterre, la formation des policiers allemands est donc décentralisée, bien que la Police fédérale joue un rôle de soutien et assure la coordination à l'échelle du pays. En général, ces structures ne disposent pas de villes artificielles conçues

régulièrement des communiqués de presse et produit des vidéos qu'il poste sur la plateforme YouTube. Le CNEFG et le MPSTC possèdent également un compte Facebook accessible au public, mais ce dernier est principalement destiné à un usage interne.

Voir : <https://www.facebook.com/pages/Metropolitan-Police-Specialist-Training-Centre/153122401389310>
<https://www.facebook.com/cnefgcabcom/> (Consulté le 20/05/2020)

¹³⁵ Les policiers nord-irlandais vivent sous de fausses identités. Seuls les membres de leur famille et leurs amis proches connaissent leur véritable profession. Ils vérifient quotidiennement si une bombe n'a pas été dissimulée sous leur véhicule, évitent toujours d'emprunter les mêmes itinéraires pendant leur service et font varier leurs horaires de travail.

¹³⁶ Il existe aussi un certain nombre de forces de l'ordre spécialisées dans les infrastructures : la *Belfast Harbour Police* (Police portuaire de Belfast), la *Belfast International Airport Constabulary* (Police constabulaire de l'aéroport de Belfast) et la *Larne Harbour Police* (Police portuaire de Larne).

¹³⁷ CAJ (2016), *How Public Order Policing Works in Northern Ireland, Belfast*, <https://caj.org.uk/2016/02/19/public-order-policing-works-northern-ireland-standards-accountability/> (Consulté le 30.05.2020).

spécialement pour les entraînements au maintien de l'ordre et par conséquent, les simulations sont beaucoup plus modestes. Les groupes, comprenant jusqu'à 12 policiers issus d'une même unité, et plus rarement incluant jusqu'à 36 personnes, sont encadrés par un ou deux gradés. Les simulations de maintien de l'ordre destinées aux *Landespolizeien* ne se déroulent pas dans des espaces distincts prévus à cet effet, mais directement dans les bâtiments administratifs. La seule ville artificielle, destinée aux entraînements d'une *Landespolizei* dont j'ai eu connaissance au cours de mes recherches, est implantée dans les locaux de l'académie de police de Berlin, dans le quartier de Ruhleben, mais ses activités et son organisation sont tenues secrètes ; on peut supposer qu'une police spéciale, telle que la GSG9 (Groupe de protection des frontières de la Police fédérale allemande) s'y entraîne.

La situation est différente avec la *Bundesbereitschaftspolizei* (sur laquelle je n'ai pas pu enquêter, car on m'y a refusé l'accès, malgré une promesse initiale de la part du service, mais qu'il me semble important de mentionner ici par souci d'exhaustivité). Chaque bâtiment de la police dispose de petits espaces consacrés aux entraînements au maintien de l'ordre. En outre, des simulations plus importantes sont probablement organisées dans des structures externes. Les policiers bénéficient d'une formation initiale de 12 semaines incluant une partie théorique et des exercices pratiques, avant de pouvoir exercer sur le terrain.

Pour bien saisir le contexte allemand, nous nous appuyons ici sur l'exemple d'un centre de formation d'une police d'un Land, et plus précisément le centre de formation continue de Lüchow, dans la région du Wendland, en Basse-Saxe. Le site, converti en lieu de formation depuis 2017 et cédé à l'académie de police de Basse-Saxe, est utilisé une fois par an pour réaliser des simulations dans le cadre d'une formation des gradés de la police antiémeute de Basse-Saxe pour une durée de six semaines. Il s'agit de simulations d'assez grande envergure visant au maintien de l'ordre, sans lien avec une activité particulière, qui sont régulièrement organisées par la police antiémeute de Basse-Saxe. Une dizaine d'encadrants assure la formation de 25 à 30 participants.

Les locaux relativement modernes du centre de formation s'étendent sur une vaste surface. Construit dans les années 1980, cet établissement permettait de contrôler les manifestations contre le transport de conteneurs de stockage et de déchets radioactifs (Castor) à destination du site de stockage provisoire de Gorleben¹³⁸. Le centre de formation peut accueillir jusqu'à 200 policiers. Toutefois, sa capacité maximale n'est jamais atteinte lors des entraînements au maintien de l'ordre. Le site est généralement utilisé pour plusieurs formations à la fois. À Lüchow, les espaces dédiés aux entraînements et les salles consacrées aux services administratifs, à l'hébergement et aux cours ne sont pas séparés les uns des autres. Les entraînements ont lieu sur l'ensemble du site, dont les bâtiments sont régulièrement redéfinis et réaménagés pour de courtes périodes. Lors de la simulation d'un match de football, par exemple, l'entrée d'une des ailes des dortoirs est convertie en gare et lors de la reconstitution d'une manifestation, les anciens centres prévus pour le rassemblement des personnes arrêtées lors de protestations contre les transports Castor – qui servent aujourd'hui de salles de réunion et d'entrepôts – sont transformés en centre d'hébergement factice pour réfugiés.

¹³⁸ Voir aussi : https://www.pa.polizei-nds.de/startseite/wir_ueber_uns/standorte/fortbildungsstandort-luechow-112517.html (Consulté le 15/07/2019)



Fig. 3 : Académie de police de Lüchow (source : Académie de Basse-Saxe¹³⁹)

Les forces de l'ordre allemandes (l'ensemble des polices civiles) sont en partie centralisées et en partie décentralisées. Elles sont rattachées soit à un Land (comme la police de Basse-Saxe), soit au gouvernement fédéral comme la *Bundespolizei* et le *Bundeskriminalamt* (Office fédéral allemand de police criminelle)¹⁴⁰. Les *Landespolizeien* ont la particularité de présenter des variantes considérables dans leurs doctrines policières et leurs méthodes de fonctionnement ; et ce, en raison de leurs structures administratives et organisationnelles respectives qui sont en partie la conséquence de la Reconstruction entreprise par les différentes puissances d'occupation après la Seconde Guerre mondiale.

La Basse-Saxe est considérée comme un Land dont les modes de maintien de l'ordre sont plus pacifiés et davantage fondés sur le dialogue que dans certains autres Länder, tels que Hambourg, la Bavière, ou encore Berlin. Contrairement à la tendance générale de ces dernières années, la Basse-Saxe a même réduit ses armements. Depuis 2015, par exemple, c'est le tout premier Land à ne plus équiper ses canons à eau d'additifs lacrymogènes. Lors de

¹³⁹ https://www.pa.polizei-nds.de/startseite/wir_ueber_uns/standorte/fortbildungsstandort-luechow-112517.html (Consulté le 20/05/2020)

¹⁴⁰ L'Allemagne dispose aussi d'une police spéciale, la *Polizei des Deutschen Bundestages* (Police du Parlement allemand), et le *Zollkriminalamt* (Office d'enquête douanière) occupe également une fonction de police.

mes recherches sur le terrain, on m'a rapporté que les policiers adhéraient à ces nouvelles mesures, ce qui témoigne d'une certaine cohérence entre les orientations politiques et les pratiques de la police au sein de ce *Land*. Un agent de la direction centrale de la police de Basse-Saxe, chargé de la planification et de l'organisation des entraînements et des formations continues en maintien de l'ordre, m'a confié en ce sens que les polices antiémeutes de Basse-Saxe avaient été baptisées en interne les « brigades pacificatrices ».

Au sein de la *Bundespolizei* et des *Landespolizeien*, seules les *Bereitschaftspolizeien* (BePo) sont exclusivement chargées du maintien de l'ordre public, bien que la *Bundespolizei* et les *Landespolizeien* puissent venir en renfort en cas de besoin¹⁴¹. Après la *Schutzpolizei* (Police de sécurité générale), qui exerce en uniforme et représente environ 80 % de l'ensemble des forces de l'ordre, et la *Kriminalpolizei* (Police judiciaire), qui représente environ 20 % des effectifs globaux, les *Bereitschaftspolizeien*, qui comptent environ 16 000 membres, constituent le troisième et plus petit pilier des forces de l'ordre allemandes. À l'instar de la France, les agents des polices antiémeutes sont logés en casernes – ce qui leur permet d'être rapidement opérationnels – et se déploient en ordre serré.

2. Crises de légitimité et émergence de nouvelles méthodes d'entraînement policières : les simulations de maintien de l'ordre dans des villes artificielles

Au sein des centres d'entraînement au maintien de l'ordre en Europe, les forces de police simulent – à l'instar des méthodes connues de l'armée (Graham, 2011¹⁴² ; Kretschmann, 2016¹⁴³) – au moyen de villes artificielles, des situations nécessitant un maintien de l'ordre, en mettant l'accent sur la gestion des foules protestataires. Lors de ces exercices, les préoccupations des polices sont d'anticiper et de s'entraîner à la survenue des scénarios les plus délicats lors de manifestations.

Le site de simulation présente les caractéristiques d'une ville, mais n'abrite aucun résident. Les villes artificielles se composent de maisons de quartier, de stations-services, de commerces et d'espaces publics. Certaines d'entre elles sont aussi divisées en quartiers, tels qu'un centre-ville ou un quartier gouvernemental. Malgré leurs caractéristiques urbaines, ces villes artificielles ne sont pas accessibles au public, elles ne figurent sur aucune carte géographique et ne sont rattachées à aucune municipalité.

Dans certaines circonstances, elles sont utilisées pour « théâtraliser » des violences urbaines : attentat terroriste, émeute ou manifestation troublée. Pour cela, les forces de l'ordre élaborent des scénarios aussi réalistes que possible, qu'elles mettent en œuvre en employant d'importants équipements et effectifs. En allemand, on utilise le terme « scénario », emprunté au champ lexical du cinéma. Les niveaux de complexité et de précision des scénarios diffèrent selon les pays. En France, leur élaboration requiert parfois plusieurs mois ; en Angleterre, ils sont développés un peu plus rapidement. En Irlande du Nord, les forces de l'ordre se basent

¹⁴¹ En fonction des besoins, d'autres tâches peuvent également leur être assignées. À Hambourg, par exemple, la police antiémeute est également déployée dans le secteur des transports publics.

¹⁴² Graham, D. (2011), *Cities Under Siege. The New Military Urbanism*, London/New York, Verso books.

¹⁴³ Kretschmann, A. (2016), « Krieg und artifiziieller Städtebau: Bestandsaufnahme und Problematik », *Wissenschaft & Frieden* no. 2, pp. 11–15.

sur un scénario approximatif. L'envergure des simulations, ainsi que la complexité et le niveau de précision des scénarios – dont les caractéristiques précises sont notées et précieusement conservées dans des classeurs et des chemises – sont interdépendants.

Lors des exercices, les rôles sont attribués en fonction des scénarios : une partie des policiers incarne des manifestants et certains d'entre eux peuvent interpréter d'autres acteurs, tels que des journalistes. Des affiches, des tenues vestimentaires réalistes et autres accessoires permettent d'affiner la mise en scène. Quant aux autres policiers, ils simulent l'intervention des forces de l'ordre. Les simulations de manifestations nécessitent parfois la présence de plusieurs centaines d'agents de police ; jusqu'à 600 personnes peuvent participer à ces exercices. En règle générale, les émeutes simulées sont particulièrement violentes, incluant des lancements de pavés, de bouteilles, voire de cocktails Molotov ; des véhicules sont incendiés et des barricades, mises en place.

Les espaces dédiés aux entraînements font partie des centres de formation de la police et sont gérés par une équipe d'instructeurs. Les villes artificielles sont implantées dans une zone à l'écart. Les polices confient leur construction à des cabinets d'architectes, mais se chargent elles-mêmes de la modélisation de l'espace, telle que l'attribution des noms de rues, la peinture et l'équipement des bâtiments factices ayant une fonction particulière (exemple : une discothèque, une armurerie, une maison de quartier, etc.). De manière générale, ces zones urbaines artificielles sont censées représenter des villes typiques de la région dans laquelle les policiers accomplissent leurs missions habituelles. Les villes artificielles sont désormais assez courantes, bien que les différents pays ne disposent généralement pas de capacités suffisantes pour accueillir les entraînements de toutes leurs unités chargées du maintien de l'ordre. On constate toutefois qu'elles se multiplient dans le monde entier, y compris en Europe. Afin de garantir la qualité, l'uniformisation et le développement du maintien de l'ordre, des formations continues sont dispensées dans ces villes artificielles en complément des formations initiales et spécialisées.

Comment cette forme d'entraînement – très élaborée et très spécifique – de la police en matière de maintien de l'ordre a-t-elle vu le jour ? Au sein des forces de police, les crises constituent généralement de véritables moteurs d'innovation. Soumises à la lenteur de leurs structures hiérarchisées et conservatrices, elles ne peuvent opérer de sérieux remaniements qu'à l'occasion d'une crise profonde. Les crises ou « traumatismes » vécus par la police sont des facteurs déterminants pour la création de nouveaux centres d'entraînement (Goreau-Ponceaud et Ponceaud-Goreau, 2014, *op.cit.* p. 2-3).

En France, le CNEFG a été créé à la suite des événements de Mai 68 – des émeutes étudiantes suivies d'une grève générale de plusieurs semaines. La répression policière exercée à l'époque avait suscité une vague d'indignation au sein de la population et un élan de solidarité envers les manifestants. Dans le contexte social de l'époque, une conception plus large de la démocratie s'installe dans l'opinion publique et les manifestations deviennent une expression

politique naturelle qui s'institutionnalise (Fillieule et Jobard, 2005¹⁴⁴, p. 77-78). La police connaît alors une perte massive de légitimité. Cette crise policière amorce une phase de réflexion sur la mise en place de modes alternatifs de maintien de l'ordre (Berlière et Lévy, 2011¹⁴⁵, p. 242). Il convient de développer des méthodes d'intervention moins conflictuelles, afin de limiter sensiblement les bavures meurtrières, ce qui implique la mise en place de nouvelles doctrines et tactiques, ainsi que de nouvelles orientations pour la formation. C'est dans ce contexte que le centre d'entraînement de Saint-Astier a vu le jour, comme en témoigne l'un des instructeurs : « J'imagine que vous savez qu'en 1968, nous avons connu en France... une vague de manifestations. Le problème, c'est que les unités de gendarmerie et la police n'y étaient pas préparées... [...] C'est comme ça qu'en 1969, juste un an après les faits, il a été décidé de créer ce centre. » (IFE1, instructeur M. Lefèbre¹⁴⁶ ligne 204, 2018)¹⁴⁷ C'est la première fois que la Gendarmerie s'entraîne dans sa propre ville artificielle : « Alors, avant, en fait, les unités de gendarmerie s'entraînaient dans leur caserne. Donc en fait, en utilisant les rues, les bâtiments dans les casernes. Donc évidemment, il n'était pas possible de mettre en œuvre tous les moyens de simulation, et puis les gens travaillaient sur des petites superficies. Donc c'est pour ça qu'on a créé Saint-Astier. (...) Évidemment, quand la Gendarmerie s'installe ici en 1969, on n'avait pas le... le village de combat, le village de maintien de l'ordre, tout ça, ça n'existait pas. » (IFE7, instructeur A. Dupont, lignes 490-497) La mise en place de cette infrastructure « urbaine » dédiée aux simulations est due aux propositions concrètes faites par les policiers ayant participé aux premiers entraînements au sein du centre. Ils ont suggéré la création de villes et de zones rurales artificielles dans leur rapport d'évaluation. Peu avant l'inauguration du centre d'entraînement, un décret ministériel évoque exclusivement la mise en place de zones urbaines reconstituées : « Un figuratif d'agglomération rassemble un réseau de places, de symboles d'édifices et de rues suffisamment dense pour permettre toutes les manœuvres concevables en zone urbaine. Une ébauche d'usine sert en outre au déroulement des différentes opérations que les forces de l'ordre sont appelées à mener dans ce genre d'établissement. » (Décision ministérielle n°55808 du 26 nov. 1976, citation de Bruneteaux, 1996, p. 212) Ce n'est que bien des années plus tard, suite à des problèmes de maintien de l'ordre survenus dans une ZAD (zone d'aménagement différé) qu'une zone rurale artificielle sera créée à son tour.

Le « cycle de mobilisation » (Tarrow, 1989¹⁴⁸) de 1967 à 1969 a également conduit à des réformes en matière de maintien de l'ordre en Allemagne, qui souffrait à l'époque d'une crise

¹⁴⁴ Fillieule, Olivier/Jobard, Fabien (2005), « Le maintien de l'ordre en France: Éléments d'un modèle d'analyse de la police de foules », *La militarisation des appareils policiers*, Frédéric Lemieux Cyril et Benoit Dupont (Ed.), Saint-Nicolas, Les Presses de L'Université Laval, pp. 77-107.

¹⁴⁵ Berlière, J.-M./Lévy, R. (2011), *Histoire des polices en France. De l'Ancien Régime à nos jours*, Nouveau Monde.

¹⁴⁶ Tous les noms des intervenants ont été anonymisés.

¹⁴⁷ À l'origine, les CRS et la Gendarmerie avaient toutes deux prévu de créer un centre d'entraînement ; celui-ci n'a finalement été mis en place que par la Gendarmerie. C'est pourquoi les CRS ont effectué leur entraînement sur des terrains militaires.

¹⁴⁸ Tarrow, Sidney (1989), *Democracy and Disorder. Protest and Politics in Italy, 1965-1975*, Oxford, Oxford University Press.

d'image et d'acceptation (Weinhauer, 2001¹⁴⁹, p. 303), mais n'a pas pour autant abouti à la construction d'un plus grand centre de formation destiné à l'entraînement des *Landespolizeien*. Depuis les émeutes de jeunes dans le quartier de Schwabing à Munich, en 1962, la légitimité du maintien de l'ordre constitue un problème majeur pour la police. Suite aux manifestations étudiantes ayant conduit à la mort de Benno Ohnesorg¹⁵⁰, le débat public autour de la brutalité des méthodes policières atteint son paroxysme. Vers la fin des années 1960, une nouvelle politique d'intervention s'impose. Elle « marque un tournant dans la doctrine policière, abandonnant la contre-insurrection “paramilitaire” au profit d'une approche plus “policière” du maintien de l'ordre » (Winter, 1998¹⁵¹, p. 197) : les armes telles que les grenades à main et les mitrailleuses sont progressivement supprimées et les parcours du combattant abolis ; on se focalise désormais sur la gestion des foules protestataires. L'équipement des unités en ordre serré est modernisé et leurs tactiques, perfectionnées. À cette époque, par exemple, on instaure « un contrôle préalable des manifestants en amont du rassemblement, ainsi qu'une escorte du cortège en déployant des unités de police à hauteur des groupes de manifestants considérés comme les plus virulents. Pour la première fois, on fait appel à des troupes d'intervention chargées d'écarter les potentiels “fauteurs de troubles” des manifestations. » (Dopplinger et Kretschmann, 2014¹⁵², p. 20-21) Les premiers exercices – y compris paramilitaires – de l'ancêtre de la *Bundesbereitschaftspolizei* – le *Bundesgrenzschutz* (Service fédéral de protection des frontières) – sont mis en place dans les années 1980 (Werkentin, 1984¹⁵³, p. 211 et suiv.).

Les forces de police de Londres ont également connu des événements marquants - et plus précisément une série d'émeutes urbaines - ayant conduit à la mise en place d'exercices de simulation, (P.A.J. Waddington, 1991¹⁵⁴), censés reconstituer un panel de tensions entre des policiers majoritairement blancs et structurellement racistes et des groupes de personnes marginalisées (HMIC, 2011¹⁵⁵, p. 16). Ces tensions peuvent être placées dans un contexte politique caractérisé par une économie néolibérale, réfractaire aux immigrés, aux minorités ethniques, aux bénéficiaires de l'aide sociale et aux organisations syndicales, et simultanément en proie à une récession (P.A.J. Waddington, 1994, *op. cit.*, p. 27). Les émeutes survenues au *carnaval annuel de Notting Hill*, à Londres, l'évènement le plus sensible auquel ait été confronté la police de Londres encore aujourd'hui, marquent le début

¹⁴⁹ Weinhauer, Klaus (2001), *Innere Unruhe. Studentenproteste und die Krise der westdeutschen Schutzpolizei in den sechziger Jahren, Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945-1969*, Gerhard Fürmetz, Herbert Reinke et Klaus Weinhauer (Ed.), Hamburg, Ergebnisse Verlag, pp. 303-325.

¹⁵⁰ NdT : Benno Ohnesorg était un étudiant allemand tué par un policier d'une balle dans la tête lors d'une manifestation contre la visite officielle du Chah Mohammad Reza Pahlavi à Berlin-Ouest, en 1967.

¹⁵¹ Winter, Martin (1998), *Protest Policing und das Problem der Gewalt*, Forschungsbericht Univ. Halle/Wittenberg, <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/41102> (Consulté le 30.05.2020).

¹⁵² Dopplinger, Lorenz/Kretschmann, Andrea (2014), *Die Produktion gefährlicher Räume. Der Polizeieinsatz anlässlich des “Akademikerballs” in der Wiener Hofburg 2014*, *juridikum* no. 1, pp. 19-29.

¹⁵³ Werkentin, Falco (1984), *Die Restauration der deutschen Polizei. Innere Rüstung von 1945 bis zur Notstandsgesetzgebung*, Frankfurt am Main et al., Campus.

¹⁵⁴ Waddington, P.A.J. (1991), *The Strong Arm of the Law : Armed and Public Order Policing*, Oxford, Clarendon Press.

¹⁵⁵ HMIC (2011), *The Rules of Engagement : A Review of the August 2011 Disorders*, <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/media/a-review-of-the-august-2011-disorders-20111220.pdf> (Consulté le 30.05.2020).

de cette phase (*ibid.*, p. 18-25). S'ensuivent les émeutes de Brixton en 1981, puis quelques mois plus tard, les émeutes de Toxteth (Liverpool), Moss Side (Manchester) et Handsworth (Birmingham) (HMIC, 2011, *op. cit.*, p. 16). En 1985, les émeutes de Broadwater Farm, au cours desquelles un policier est tué, provoquent de nouveaux troubles majeurs, cette fois, dans le quartier de Tottenham, à Londres. Durant cette période, des changements successifs sont effectués au niveau des équipements, des tactiques et de l'organisation du commandement de la police et les premiers centres d'entraînement voient le jour. Ces multiples émeutes bousculent la notion de maintien de l'ordre, qui part, à ce moment-là, à contre-courant des tendances française et allemande : il en résulte notamment un abandon du « maintien de l'ordre par consentement mutuel » – une forme de maintien de l'ordre jusqu'alors prédominante et fondée sur la légitimité, qui n'oppose pas les policiers à la société, mais les considère comme une partie intégrante de celle-ci – au profit d'une forme de police d'occupation, de type coloniale, telle que celle exercée à l'époque à Hong Kong, avant d'être importée en Angleterre. Selon Waddington (1994, p. 27), on constate que « les émeutes survenues dans les différents centres-villes ont transformé la notion de maintien de l'ordre et on craint désormais que tous les manifestants fassent les frais d'une police « paramilitarisée ». Les simulations policières doivent être considérées dans ce contexte : comme me l'ont précisé les instructeurs, jusqu'en 2004, elles se basaient moins sur le maintien de l'ordre que sur des reconstitutions scénarisées des émeutes susmentionnées, avec pour conséquence un caractère répressif et – comme le souligne un instructeur – politiquement et juridiquement problématique.

Il apparaît clairement ici que les nouveaux centres d'entraînement ont pour but, d'une part, d'assurer la formation et le perfectionnement des policiers et policières en matière de maintien de l'ordre public, mais aussi de garantir le bien-fondé des doctrines policières et l'uniformisation des pratiques des forces de l'ordre. D'autre part, il est prévu de créer des centres de perfectionnement du maintien de l'ordre. L'objectif est de déterminer des procédures de maintien de l'ordre susceptibles de circonscrire au mieux le risque d'accident mortel au cours des opérations de policing. La réponse que l'on a choisi d'apporter aux crises policières est donc l'aménagement de lieux d'innovation formalisés. Ceci dit, les innovations ne sont pas uniquement le fruit des solutions élaborées dans les commissions d'évaluation au sein desquelles se discutent les problèmes de maintien de l'ordre. Les exemples de l'Angleterre et de la France montrent qu'elles découlent aussi de coopérations avec des fournisseurs de nouvelles technologies sécuritaires, dont les produits sont testés dans les centres d'entraînement par des stagiaires ou des instructeurs. Les centres d'entraînement français et anglais disposent de leurs propres ateliers dans lesquels diverses techniques d'accrochage caractéristiques des mouvements de gauche militante (enchaînement des poignets à des tuyaux ou suspension à des trépieds géants) peuvent être reconstituées, afin de perfectionner les techniques et les compétences des forces de l'ordre en matière d'évacuation de manifestants. Ils font office de véritables laboratoires, mais aussi – et il faut juger cela d'un œil critique – de débouchés pour les nouveaux produits liés au maintien de l'ordre public¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Au cours de mon enquête, je me suis rendue dans l'un de ces centres aux côtés des forces de police londoniennes. Les stagiaires devaient notamment tester la stabilité d'un grillage lors d'une simulation de manifestation, dont l'utilisation avait été suggérée par les conseillers en sécurité de Donald Trump à l'occasion

Les références en termes d'entraînements par simulation au sein de villes artificielles ne s'inspirent pas tant des méthodes de la police que des exercices et des situations réelles de l'armée sur le terrain ; les méthodes de maintien de l'ordre transnationales sont sciemment écartées des réflexions sur l'aménagement et l'agrandissement des centres d'entraînement, bien qu'il existe des échanges manifestes entre les différentes polices européennes, qui se rendent visite mutuellement. L'instructeur A. Dupont (IFE7, lignes 607-609) précise, au sujet de la France : « [...] les armées, depuis longtemps, ont des fausses villes... reconstituées pour s'entraîner au combat urbain. Et je pense que... c'est un peu la logique qu'on a repris en gendarmerie. » Les forces de police anglaises et le PSNI prennent systématiquement l'armée pour modèle dans l'aménagement de leurs structures d'entraînement. Malgré le fait que les polices allemandes ne disposent pas de leurs propres villes artificielles, leurs simulations s'inspirent également des pratiques militaires. C'est ce qui a été constaté lors des premières simulations policières menées par le *Bundesgrenzschutz*, qui opère en grande partie sur le modèle militaire (Werkentin, 1984, *op. cit.*, p. 211 et suiv.).

Les jeux de guerre sont en effet une vieille tradition. Sous forme de jeux de société, leurs premières traces remontent au XVII^e siècle (Von Hilgers, 2006 ; 2008¹⁵⁷). Les jeux de guerre grandeur nature, en particulier au sein des villes artificielles, sont courants depuis la Deuxième Guerre mondiale. Par exemple, les bombardements répétés de bâtiments urbains allemands et japonais, spécialement conçus à cet effet, avaient pour but de contribuer au perfectionnement des bombes incendiaires américaines et anglaises (Davis, 2002¹⁵⁸, p. 56 et suiv.). Des exercices de simulation au sein de villes artificielles existaient également pendant la Guerre froide, entre autres du côté de la *Bundeswehr* (armée allemande), qui s'entraînait dans la ville fictive de « Bonmland », dans les années 1960 (Kretschmann, 2016, *op. cit.*). Les exercices de simulation en zones urbaines artificielles sont aujourd'hui très utiles aux militaires pour se préparer aux guerres asymétriques qui se multiplient à travers le monde (*ibid.*). Toutefois, la proximité entre les exercices de simulation de la police et les contextes d'entraînement militaire ne sont pas seulement proches dans le temps. Dans la mesure où toutes les forces de police sur lesquelles j'ai enquêté (sans tenir compte de la distinction entre police civile et police militaire, étant donné qu'il s'agit de polices civiles), s'entraînent soit occasionnellement, soit à intervalles réguliers dans des villes artificielles aménagées sur des terrains d'entraînement militaires, on peut aussi y voir un lien de causalité.

3. Aperçu comparé du cadre institutionnel en matière de formation au maintien de l'ordre

Les formations dispensées dans les centres d'entraînement visités varient dans leur ampleur et leur nature au sein de notre échantillon de pays.

de l'une de ses visites officielles à Londres. Toutefois, le grillage en question s'est avéré totalement inadapté et n'a donc pas été utilisé par la suite.

¹⁵⁷ Hilgers, von, Philipp (2006), *Vom Einbruch des Spiels in der Epoche der Vernunft, Visuelle Argumentationen. Die Mysterien der Repräsentation und die Berechenbarkeit der Welt*, Horst Bredekamp et Pablo Schneider (Ed.), München, Fink, pp. 205–224 ; Hilgers, von, Philipp (2008), *Kriegsspiele. Eine Geschichte der Ausnahmestände und Unberechenbarkeiten*, München, Fink.

¹⁵⁸ Davis, Mike (2002), *Dead Cities, and Other Tales*, New York, New Press.

La majorité des polices ont mis en place des dispositions de formation initiale, sur lesquels l'accent sera mis ici. La police nord-irlandaise effectue une formation initiale d'une journée seulement, contre deux jours pour les polices de Londres. Celle de la Gendarmerie française se déroule, quant à elle, sur quinze jours. En Angleterre et en Irlande du Nord, la formation initiale est renouvelée à raison d'une fois par an, tandis qu'en France, une remise à niveau a lieu tous les deux ans à deux ans et demi.

En Allemagne, bien que les *Bereitschaftspolizeien* soient des unités de police spécialisées dans le maintien de l'ordre public, aucune formation de ce type, standardisée à l'échelle du pays, n'existe. Les entraînements ont lieu essentiellement en interne et consistent en des exercices en petits groupes, élaborés dans l'immédiateté, d'une durée de deux à trois heures, à raison d'une à deux fois par semaine. Ces entraînements sont prévus pour 6 à 12, et plus rarement pour 36 policiers. Baptisés *Systemische Einsatztrainings* (SET)¹⁵⁹, ce n'est qu'occasionnellement que ces entraînements sont encadrés par des formateurs titulaires. Environ une fois par an, des exercices de grande envergure impliquant une centaine de policiers, voire plusieurs unités, sont mis en place. Cependant, tous les agents ne participent pas à ces deux types de formation. Tout est question de ressources, comme le précise l'instructeur Klaussen : « (...) le temps nécessaire à un exercice de grande envergure monopoliserait une journée entière au cours de laquelle trois ou quatre cents agents ne pourraient pas être opérationnels, ce qui n'est absolument pas justifiable dans l'état actuel des choses, sans parler du temps consacré à son organisation. La mise en œuvre de ces exercices ne représente qu'une part infime de l'ensemble des efforts à fournir. Il ne faut pas oublier le débriefing qu'on tient toujours à faire, mais auquel on finit toujours par renoncer, faute de temps. » (IDE3, M. Klaussen, inspecteur de police judiciaire, lignes 318-336). Avant d'ajouter : « Nous faisons avec les moyens du bord [...] en disant par exemple : “OK, vous, telle unité, comme vous avez justement une formation continue ce jour-là, que diriez-vous de vous exercer tous ensemble en extérieur sur la procédure d'arrestation coordonnée d'individus au sein d'une foule protestataire ? Il suffirait qu'une vingtaine d'entre vous enfile des tenues de civils appropriées et simule un cortège de manifestants (...) et que vous appliquiez la procédure. (...) Cela permettrait de reconstituer un cas de figure typique.” » (*ibid.*, lignes 228-240)

Des stages d'initiation sont en revanche prévus pour l'ensemble des forces de police en ce qui concerne les missions spécifiques en matière de maintien de l'ordre public. En Basse-Saxe, la formation de chef de groupe – gradé qui encadrera par la suite une centaine d'agents – que j'ai observée dans une unité de police, ne dure que six semaines¹⁶⁰. En Angleterre, le *Territorial*

¹⁵⁹ NdT : Selon la police allemande, le SET est un entraînement aux interventions policières visant à accomplir les missions dans le cadre strict de la loi, tout en évitant ou en réduisant l'usage de la force et de la coercition, mais aussi en limitant les risques encourus par les officiers de police, ainsi que par d'autres personnes. Cette formation a également pour but de renforcer l'acceptation des interventions policières par l'opinion publique. Les compétences en matière de gestion du stress, de communication, de tactique et d'autoprotection, de techniques d'intervention, d'usage ou non de l'arme de service et du droit d'intervention sont enseignées dans une approche interdisciplinaire. Le SET est proposé à l'échelle nationale aux agent·e·s de police sur le terrain. Voir : https://www.mi.niedersachsen.de/aktuelles/presse_informationen/62694.html (Consulté le 15/07.2019)

¹⁶⁰ Les chefs de groupe sont chargés d'assurer les entraînements au sein de leur unité ainsi que d'organiser et de débriefing des opérations sur le terrain. Cette formation les prépare à l'accomplissement de ces tâches. Elle est

Support Group (TSG) – unité rattachée à la police du Grand Londres, déployée 24 heures sur 24 et spécialisée dans la gestion du maintien de l'ordre public (P.A.J. Waddington, 1994, *op. cit.*, p. 26) – s'entraîne régulièrement, au moins une fois par mois, après avoir suivi une formation de trois jours, généralement au MPSTC, avec d'autres forces de police spécialisées, ainsi que des soldats de l'Armée dans des villes artificielles aménagées sur des terrains militaires¹⁶¹.

Les formations diffèrent également selon qu'il existe ou non un examen final de validation des acquis (comme en Angleterre et en Irlande du Nord) ou si un agent souhaite acquérir les compétences requises pour accéder à un poste de direction (par exemple, commandant).

Il existe des formations pour tous les niveaux hiérarchiques, bien que les plus hauts niveaux de commandement (en particulier ceux qui n'interviennent pas sur le terrain, mais qui restent aux postes de commandement opérationnel) bénéficient d'épreuves distinctes : en Angleterre et en Irlande du Nord, celles-ci ont un caractère virtuel. Lors de *tabletop exercises* (exercices de mise en situation) destinés aux deux premiers futurs commandants en chef *silver* (argent) et *gold* (or) d'une opération, des scénarios personnalisés, à grande échelle, sont simulés dans une salle de classe équipée de la technologie adaptée (P.A.J. Waddington, 1994, *op. cit.*, p. 26). Ces exercices sont les équivalents des simulations de communication par radio en France. En Allemagne, des entraînements d'envergure, impliquant jusqu'à 600 participants, et portant uniquement sur la gestion de manifestations, sont organisés ponctuellement. Dans une interview, un instructeur du centre de Saint-Astier résume bien la globalité de la formation destinée à l'ensemble des gradés : « Donc nous formons toujours les unités de gendarmerie mobile, c'est-à-dire les escadrons et les groupements, au maintien de l'ordre. Donc préparation opérationnelle des unités, au travers d'exercices, au travers des stages de perfectionnement comme celui auquel vous avez participé mais bien sûr pour qu'une unité soit efficace, il faut également que tout son encadrement, ses officiers, ses sous-officiers, ses gradés soient eux aussi performants. Donc le centre forme également au maintien de l'ordre, au commandement opérationnel, tous les responsables de la gendarmerie mobile, depuis le colonel qui va commander un groupement, c'est-à-dire plusieurs escadrons, jusqu'au sous-officier chef de groupe, qui va commander dix hommes sur le terrain. » (IFE7, instructeur A. Dupont, lignes 53-60)

La majeure partie des formations continues étudiées consiste principalement en une primo formation au maintien de l'ordre public, faisant office de cours de base pour les uns, et de cours de remise à niveau pour les autres. Policiers débutants et agents plus expérimentés s'entraînent ici ensemble et la plupart des qualifications supplémentaires – notamment pour les équipes de *Protest Liaison* (officiers de liaison) et les *Informationsgewinnungs- und*

censée également leur permettre d'élaborer et de mettre en œuvre eux-mêmes des simulations de moindre ampleur. En Basse Saxe, la formation continue est en réalité déterminante.

¹⁶¹ <https://discoverelitelpolice.com/2011/08/territorial-support-group-uk/> (Consulté le 15/07/2019)

*Festnahmeneinheiten*¹⁶² (unités de collecte de renseignements et d'arrestation) – peuvent être acquises dans ce même cadre.

Dans certains cas, une telle formation constitue un prérequis nécessaire à la participation à une opération. Dans d'autres cas, cela est seulement considéré comme un plus. La première expérience en matière de maintien de l'ordre public a lieu ainsi soit lors d'une simulation, soit directement sur le terrain. En Angleterre, en Irlande du Nord et en France, cette primo formation au maintien de l'ordre public est une condition préalable à toute affectation en unité. Un instructeur de la Gendarmerie nationale apporte des précisions sur le contexte français, au sein duquel tous les gendarmes en formation¹⁶³, ainsi que toutes celles et ceux qui rejoindront la gendarmerie mobile à l'issue de leur formation à l'école de gendarmerie, suivent un entraînement portant sur les violences urbaines et le rétablissement de l'ordre : « Donc tous ces responsables de la gendarmerie mobile, avant de prendre leur fonction, vont venir à Saint-Astier pour suivre un stage préparatoire avant de prendre leurs responsabilités. Donc on voit passer tout l'encadrement de la gendarmerie mobile. Et enfin, on forme également, à l'initiation aux techniques de maintien de l'ordre, on forme tous les futurs sous-officiers de la Gendarmerie. C'est-à-dire que ce qu'on appelle les élèves gendarmes, avant de quitter l'école, viendront se former pendant une semaine sur les techniques de base, et ce, quelle que soit l'unité dans laquelle ils serviront après l'école. » (IFE7, instructeur A. Dupont, lignes 62-68)

En règle générale, la formation de base correspond toutefois à de la formation continue. En Angleterre et en Irlande du Nord, où le maintien de l'ordre public constitue une qualification complémentaire facultative, la primo formation dans ce domaine peut avoir lieu à tout moment de la carrière, ce qui n'est pas le cas pour les gendarmes français : exceptées les unités spéciales susmentionnées chargées exclusivement du maintien de l'ordre, il n'existe aucune autre unité spécialisée en la matière en Angleterre. Si la situation l'exige, les agents de police sont immédiatement réquisitionnés. Ainsi, en Irlande du Nord, une majorité de policiers, soit environ les deux tiers, possède une qualification en matière de maintien de l'ordre public.

En Angleterre, la primo formation comprend un entraînement destiné aux policiers les moins gradés ou de grades intermédiaires des unités chargées des patrouilles qui veulent apprendre le maintien de l'ordre dans un premier temps au niveau le plus bas, le *level 3* (niveau 3), qui correspond à des situations relativement calmes, et dans un deuxième temps, au *level 2* (niveau 2) qui définit des situations plus critiques. Il en va de même pour l'Irlande du Nord, à la seule différence que pour des raisons budgétaires, les *levels 3* et *2* sont enseignés dans le cadre d'une seule et même formation. En outre, certaines unités du PSNI s'entraînent une fois par an sur un terrain militaire plus vaste, ce qui représente un avantage, étant donné que cette formation complémentaire leur permet de participer à des mises en scène plus longues et plus

¹⁶² NdT : Unités spéciales des *Landespolizeien* et de la Police fédérale allemande créées en 1987, après la mort de deux policiers lors des manifestations contre l'expansion de l'aéroport de Francfort. Ces unités prêtent main forte aux polices antiémeutes et leur structure peut varier selon les Länder.

¹⁶³ Voir : <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/cegn/Formation-initiale/Formation-des-sous-officiers-de-gendarmerie>

complexes ; il arrive aussi que des unités spécialisées s'entraînent avec des forces de police ayant été formées au *level 2*.

En France, en Angleterre et en Irlande du Nord, la simulation devient le premier dispositif de formation connu en matière de gestion des foules protestataires. En Allemagne, en revanche, c'est le hasard qui décide si les premières expériences dans ce domaine sont acquises dans le cadre d'un exercice ou lors d'une manifestation réelle. L'instructeur Klaussen témoigne : « Et dès qu'ils arrivent chez nous [dans notre unité] (NdR) (...), ils sont prêts à intervenir dès le premier jour de la formation, alors qu'ils peuvent être appelés à tout moment sur le terrain, sans que nous ayons eu le temps de les former. » (IDE3, M. Klaussen, inspecteur de la police judiciaire, lignes 439-442) Il s'agit en l'occurrence d'apprendre de manière empirique, comme l'inspecteur le précise par la suite : « “En ce qui concerne les missions standards, c'est moi que vous devez suivre.” Sur cinq personnes à bord d'un véhicule, seule une, et encore, peut faire partie de notre unité depuis un an. Elle est considérée comme “senior”, comme on dit chez nous. On sait tous comment ça fonctionne, il n'y a rien de magique, c'est juste une routine bien rodée : “Dès qu'on se déplacera en formation, je me mettrai en tête et vous, vous fermerez la marche. Comme ça, tous les agents, qu'ils soient situés à droite, à gauche, à l'avant ou à l'arrière, auront chacun un référent en guise de repère visuel.” Quand on évolue dans une foule ou à proximité, nous, les chefs de groupe, on porte des numéros dans le dos qui permettent aux autres de nous repérer plus facilement. » (*ibid.*, lignes 448-457)¹⁶⁴ La formation de chef de groupe à laquelle j'ai assisté aux côtés de la police de Basse-Saxe est généralement effectuée par deux policiers, qui après deux ans et demi de formation à l'académie de police, sont d'abord affectés pendant deux ans au sein de la police antiémeute, où ils renforceront leurs compétences en matière de maintien de l'ordre public.

Lors des formations continues, les participants reconstituent les équipes habituelles. En Angleterre et en Irlande du Nord, ils se répartissent, comme en conditions réelles, en *squads* (brigades) : « Lors des opérations de maintien de l'ordre public, les policiers se déploient en brigades, et pas de manière individuelle, pour exercer leurs missions habituelles. Les *Support Units* (PSU) (unités de soutien) comprennent un inspecteur, 3 sergents et 18 *constables* (officiers de police) (...). » (P.A.J. Waddington, 1994, *op. cit.*, p. 26) À Gravesend, jusqu'à six PSU peuvent s'entraîner ensemble, soit un total d'environ 130 participants aux simulations. En Irlande du Nord, seules deux PSU s'entraînent ensemble, ce qui équivaut à un total de 44 participants aux simulations. En France aussi, plusieurs unités constituées sont amenées à s'entraîner ensemble : les exercices sont menés en escadrons (soit environ 72

¹⁶⁴ En Angleterre et en France, la formation portant sur les qualifications de base a lieu tout au long de l'année, alors qu'en Irlande du Nord, elle est interrompue entre fin mai-début juin et le début du mois de septembre, lors de la fameuse *marching season* (saison des marches nord-irlandaises), pendant laquelle ont lieu de nombreuses manifestations organisées par les différents partis du conflit nord-irlandais. Toutefois, mes enquêtes aux côtés des diverses polices européennes ont montré que de nombreux policiers étaient amenés à participer à des interventions de maintien de l'ordre sur le terrain, sans avoir été formés au préalable, dans la mesure où les opérations réelles passent toujours en priorité. J'en ai notamment fait l'expérience au cours de mes recherches sur le terrain en France, que j'ai dû interrompre plus tôt que prévu, car les participants à la formation avaient été affectés à des opérations de maintien de l'ordre lors du mouvement des Gilets jaunes. Pendant mon séjour en Basse-Saxe, les instructeurs et leurs stagiaires pouvaient être appelés à tout moment pour participer à une opération d'évacuation de manifestants dans la forêt de Hambach.

personnes), composés eux-mêmes de quatre pelotons (16 à 18 personnes), d'un commandant et de son équipe. Ces pelotons sont à leur tour divisés en équipes de 8 à 9 personnes ou en trois équipes de 5 à 6 personnes. Au total, jusqu'à six unités, soit environ 430 personnes, participent à un entraînement par simulation. En Allemagne, des agents de différentes unités suivent la formation de chef de groupe. Lors des entraînements quotidiens et des simulations de plus grande envergure, ils reconstituent leurs équipes habituelles : à l'instar de la France, ils se répartissent en pelotons (12 personnes) et lors des entraînements de plus grande envergure, ils se divisent en unités plus importantes (composées de deux à trois pelotons, dont trois sont consacrés à la tactique, responsables entre autres des canons à eau et des véhicules spécialisés) et d'une *Beweissicherungs- und Festnahmeeinheit* (BFE) (Unité de mise en sécurité des preuves et d'arrestation) ou en escadrons (environ 100 personnes, divisées en quatre pelotons). Ces unités existent également dans d'autres pays, tels que l'Angleterre.

Dans les différents pays observés, toutes les formations articulent théorie et pratique. Elles couvrent l'ensemble du domaine du maintien de l'ordre et alternent exercices préparatoires, simulations de manifestations ou encore mises en œuvre de scénarios fictifs, tels que des débordements lors de matchs de football ou des attentats terroristes. L'accent est toutefois principalement mis sur la gestion des foules protestataires. L'instructeur A. Dupont nous livre quelques précisions sur les formations en France : « Pour nous, l'enseignement, ça doit être un juste équilibre entre des séances qui vont être, voilà, plus théoriques parce qu'il est important notamment en début de formation de faire les rappels nécessaires sur, par exemple, le cadre juridique, sur la présentation des évolutions que l'on a pu observer sur le terrain, par exemple observation dans les modes d'action de l'adversaire, observation dans les nouvelles confrontations, dans les nouveaux matériels, les nouvelles manœuvres, donc ça il faut le présenter, on va dire, de manière théorique, mais il ne faut pas trop en faire parce qu'après l'idéal c'est de l'appliquer sur le terrain. » (IFE7, instructeur A. Dupont, lignes 96-102)

La formation théorique fournit des explications (et des actualisations, pour ceux qui suivent cette formation dans le cadre d'une remise à niveau) sur le contexte réglementaire et la doctrine policière. Un instructeur français nous explique ainsi (IFE6, instructeur S. Martinez, lignes 115-123) : « Et en fait, c'est l'occasion de s'assurer qu'ils comprennent bien les schémas, que les escadrons respectent bien tout ce qui est écrit en centrale à Paris, c'est-à-dire que tout le monde travaille de la même façon, et aussi que tout le monde a bien compris l'évolution des textes. C'est-à-dire que... on remet tout à jour ! On leur explique, alors si rien n'a changé, bah... c'est un rappel, et si ça a changé, on forme les gens dans ce domaine-là. Même si on continue à garder le contact tout le temps, et que lorsqu'un texte change, toutes les unités de France sont au courant, en temps réel. On vérifie qu'ils ont bien changé leur façon de faire et qu'ils ont bien travaillé dans le respect de l'évolution des nouveaux textes. Ça, c'est le cœur de notre travail. » Outre l'enseignement des bases, tel que le rôle de la police dans les rassemblements ou la qualification juridique d'une manifestation, l'attention est principalement portée sur les questions relatives à la gestion des foules protestataires. Cela concerne le cadre juridique et doctrinal de l'usage de la force, ainsi que les moyens de coercition et les mesures auxquelles la police peut recourir en fonction du pays et de la situation. Compte tenu de leur forte culture de l'indemnisation, ancrée dans leur système

juridique de *common law*, les polices d'Angleterre et d'Irlande du Nord veillent à limiter tout usage de la violence pour se prémunir de trop nombreux recours de victimes en dommages et intérêts. La Gendarmerie française, en revanche, conformément à sa doctrine plus militaire, met principalement l'accent sur les interventions et leurs conséquences, mais aussi sur les dangers des armes (très critiquées par l'opinion publique), notamment l'usage de différents types de grenades. En outre, les contenus enseignés sont plus ou moins approfondis en fonction de la durée des formations. Pour ne citer que quelques exemples : en Angleterre et en Irlande du Nord, on aborde les stratégies d'*underenforcement of law* (sous-exécution de la loi) à des fins de désescalade élaborées par une unité de police spécialisée dans la psychologie des foules protestataires. En Allemagne, on livre un aperçu des différentes interfaces du traitement organisationnel d'une foule protestataire, et en France, on se consacre davantage aux différents spectres et courants de protestations à travers le pays, ainsi qu'à l'étude de leurs stratégies et de leurs pratiques.

La dimension pratique de la formation comprend l'entraînement et/ou l'évaluation des exigences physiques en matière de gestion des foules protestataires, des cours techniques et tactiques (en particulier, la formation des unités d'intervention, mais aussi, en fonction du pays, des entraînements relatifs aux cocktails Molotov, aux boucliers et aux cordons de police, ainsi qu'à l'utilisation de véhicules) et enfin, la gestion de différents types de protestation sous forme de simulations. Lors d'exercices d'une durée comprise entre une heure et demie et une journée (plus rarement, 48 heures pour les postes de chefs de groupes en Angleterre), au cours desquels les participants jouent des rôles qu'on leur a attribués – interprétant des manifestants et parfois (uniquement en France) d'autres acteurs, tels que des journalistes – des manifestations à faible et à fort potentiel de confrontation sont simulées. En Allemagne, ce type d'entraînement par simulation est (pas exclusivement, mais en majorité) mis en œuvre sous forme de séquences plus courtes d'environ cinq à dix minutes.

Pour atteindre les objectifs fixés (entraînement et formation continue, garantie de qualité, uniformisation et développement de la gestion des foules protestataires), les centres d'entraînement emploient un personnel hautement qualifié. À l'exception des forces de l'ordre allemandes, toutes les polices faisant l'objet de cette étude revendiquent ce haut niveau de qualification. L'équipe pédagogique – composée d'environ 8 à 15 instructeurs, selon la taille du centre de formation – compte des agents très expérimentés, qui ont par exemple exercé à l'étranger ou possèdent des qualifications ou des spécialisations particulières en matière de maintien de l'ordre public. En France, certains d'entre eux ont fait leurs preuves dans le cadre de missions spéciales. Cela vaut notamment pour mon interlocuteur principal qui fut l'un des premiers à se rendre sur les lieux de l'attentat terroriste au Bataclan, à Paris, en 2015, et qui, comme on n'a cessé de me le répéter, a réalisé un excellent travail. Le directeur du centre d'entraînement aurait notamment accompli des actes héroïques dans les territoires français d'outre-mer. Les postes d'instructeur bénéficient d'un certain prestige et les conditions de travail sont par conséquent privilégiées : non seulement, les instructeurs sont dispensés de travail posté, mais ils bénéficient également d'une grande autonomie sur leur lieu de travail. Dans le domaine de la gestion des foules protestataires, les hiérarchies basées sur le système des grades sont, dans une certaine mesure, reléguées au

profit de qualifications et d'accréditations complémentaires en la matière, souvent indépendantes du grade, ainsi que d'expériences spécifiques en matière d'intervention (Hoggett et Stott, 2010, *op. cit.*, p. 222).

Dans les centres d'entraînement, les instructeurs jouent un rôle extrêmement important pour la mise en œuvre des simulations, par le biais de cours standardisés, de contenus pédagogiques et dans certains cas, de supports pédagogiques – en Angleterre et en Irlande du Nord, par exemple, on se base sur le programme du *College of Policing* (*ibid.*, p. 222) ; en Irlande du Nord, on se réfère également à un manuel interne, tandis qu'en Basse-Saxe, on respecte des lignes directrices, des « fils rouges », et qu'en France, on se fonde sur des doctrines policières – qui déterminent les contextes, les règles à appliquer et la mise en œuvre des exercices. Ils contribuent à l'élaboration des simulations, à l'aménagement des espaces et des artefacts, à la rédaction des scénarios, qui prévoient le contexte et les dynamiques des manifestations, mais aussi aux processus de simulation grandeur nature en termes d'organisation et d'ensemble de règles à respecter. Dans certains cas, ils interprètent des rôles assez conséquents dans les simulations, tels que les leaders des groupes protestataires. En outre, à l'exception de l'Allemagne, les instructeurs mettent aussi en place des formations virtuelles pour les agents de police briguant des postes de commandement, notamment sous forme de *tabletop exercises* (Angleterre, Irlande du Nord) ou d'entraînement aux communications par radio (France).

En Angleterre, en Irlande du Nord et en France, les instructeurs ont par définition pour tâche de former et de renforcer les compétences des forces de l'ordre, ainsi que d'élaborer des solutions aux problèmes en matière de gestion des foules protestataires. C'est notamment pour cette raison qu'ils interviennent également sur le terrain en tant qu'experts. Ainsi, les simulations – qui se focalisent sur les manifestant·e·s ou les émeutier·ère·s – sont censées reconstituer de la manière la plus réaliste possible de véritables foules protestataires : « Au-delà de la veille assurée quotidiennement sur les troubles à l'ordre public, des officiers du CNEFG sont aussi engagés sur des événements majeurs (sommet de l'OTAN, G8, etc.), ce qui permet de renforcer les états-majors et d'actualiser la connaissance des modes d'action de l'adversaire »¹⁶⁵. L'implication des instructeurs dans les opérations sur le terrain est également décrite par P.A.J. Waddington dans ses recherches sur la *Metropolitan Police* (1994, p. 23) : « Les instructeurs étaient aussi déployés occasionnellement dans le cadre d'opérations sur le terrain. Ils jouaient souvent le rôle de conseillers auprès des chefs de groupe, les accompagnaient lors d'opérations et assuraient parfois aussi une protection physique. Un groupe d'instructeurs intervenait parfois en tant que brigade spécialisée lorsque des actes de violence et des émeutes étaient prévisibles. Il leur arrivait d'intervenir en tant que brigade spécialiste des arrestations ou brigade antiémeute. Enfin, les membres du centre étaient invités à déployer des exercices de mise en situation destinés aux officiers gradés chargés de planifier des opérations de maintien de l'ordre de grande ampleur. Leur tâche consistait à élaborer divers cas de figure possibles et de former les équipes à “réagir en temps réel.” » Un témoignage qui fait écho à ma propre enquête de terrain : quelques jours avant mon arrivée à Londres, des policiers de la *Metropolitan Police* étaient missionnés pour la

¹⁶⁵ <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/cegn/Autres-pages/Centres/Centre-national-d-entrainement-des-forces-de-gendarmerie-CNEFG> (Consulté le 15/07/2019)

célébration officielle de l'anniversaire de la reine Elisabeth II, et ont été réquisitionnés à plusieurs reprises pendant mon séjour sur place pour assurer le maintien de l'ordre lors de manifestations. Même du côté de la police allemande, qui ne dispose que d'une poignée d'instructeurs titulaires, les chefs de groupe chargés des encadrements des formations étaient régulièrement amenés à intervenir sur le terrain.

4. La domination du « worst case scenario » et son impact sur la gestion des foules protestataires aujourd'hui

Les entraînements sous forme de simulation des diverses polices observées ont de nombreux points communs, mais présentent aussi des différences. Les systèmes anglais, nord-irlandais et français sont très similaires, tandis que l'Allemagne obéit à d'autres principes.

En ce qui concerne l'Angleterre, l'Irlande du Nord et la France, le constat frappant qui ressort de cette étude est que lors des formations, aucune manifestation de moyenne ampleur n'est simulée (bien que l'on s'attache à réaliser des mises en scène au plus proche de la réalité). On fait valoir que les manifestations relativement calmes seraient faciles à contrôler et qu'elles n'auraient donc pas besoin d'être simulées¹⁶⁶. Ce type de manifestations fait uniquement l'objet de courtes séances au début d'une simulation. On part donc du principe qu'il est plus raisonnable d'anticiper le pire scénario possible, afin d'éviter toute incertitude ou danger en matière de gestion des foules protestataires. L'aménagement spatial des villes artificielles porte de multiples stigmates de cette approche confrontationnelle du maintien de l'ordre, laquelle saisit le visiteur profane amené à fouler ces espaces. Les traces de combat imprègnent un environnement abimé par d'anciens dépôts de feu et des dégradations en tout genre. Une « géographie assaillante » se donne à voir et à percevoir constituée de références à une spatialité de la ségrégation urbaine (Kretschmann, 2021¹⁶⁷). L'accent est mis sur les spectres politiques radicaux et antagonistes, simulés principalement sous forme de manifestations de mouvements extrémistes de gauche, réputés pour leur caractère violent et dont les degrés d'escalade s'apparentent à ceux d'une guerre civile. La structure globale des simulations est ainsi axée sur des « worst case scenarios » inspirés d'images de situations apocalyptiques futures et appelant à une réponse ferme de la part des forces de l'ordre en matière de technique et de tactique.

Dans une perspective sociale constructiviste, ces simulations ne doivent pas être considérées comme des représentations de la réalité, mais plutôt comme des constructions de la réalité. Elles ne constituent donc pas de simples entraînements neutres, elles travaillent à partir de conceptions de la protestation qu'elles forgent elles-mêmes. Et c'est sur la base de cet imaginaire que se façonne la riposte policière, que des réponses spécifiques, qui paraissent nécessaires, sont élaborées¹⁶⁸. Ces constructions de la réalité engendrent les effets suivants :

¹⁶⁶ Ce point de vue est toutefois largement discutable et démenti par un de mes résultats d'analyse qui montre que ce sont souvent des erreurs de gestion de situations sur le point de devenir critiques qui entravent le processus de désescalade.

¹⁶⁷ Kretschmann, Andrea, 2021, « Les villes artificielles comme espaces de formation de l'ordre : l'entraînement au “worst case scenario” des polices européennes », *Carnets des géographes*, (à paraître).

¹⁶⁸ Ce type d'entraînement a la particularité d'intégrer, dans des proportions sans précédent, des aspects socio-structurels et culturels de la vie quotidienne dans les simulations, tout en tenant compte de l'aspect sensoriel ;

Le fait de simuler uniquement des « worst case scenarios » de manifestation dans le cadre des entraînements en Angleterre, en France et en Irlande du Nord permet de se débarrasser de la part de conflictualité inhérente à la manifestation, en simplifiant de manière binaire le déroulement de mouvements protestataires et les ripostes policières qui en résultent : les manifestants sont présentés comme des émeutiers ou des criminels qui contrastent avec les policiers considérés, quant à eux, comme des « citoyens normaux », respectueux de la loi. L'application de mesures dans le cadre de manifestations réelles, implique des prises de décision délicates (comme le fait d'intervenir ou non) ; cette ambiguïté constitutive n'est pas ou peu prise en compte ici.

En simulant uniquement les « worst case scenarios » dans ces pays, on associe systématiquement les manifestations à des événements catastrophiques. Cela signifie que le récit instauré dans les simulations reproduirait les dangers réels inhérents à la société. Les simulations donnent ainsi naissance à des conceptions très spécifiques d'(in)sécurité et de/d'(dés)ordre. Le maintien de l'ordre dans le cadre d'un scénario à haut risque exprime une urgence et implique la nécessité d'une intervention. Puisque le pire est censé se produire, il est inenvisageable de laisser simplement l'évènement se dérouler dans la réalité. Cela sous-entend une gestion particulièrement ferme des mouvements protestataires qui ne peuvent être contrôlés que par le biais d'un pouvoir de coercition maximal. Et même en cas d'actions conformes à la loi, les risques et les violations du droit de la part des manifestants sont toujours anticipés quand, par exemple, à l'instar de la France, on insiste sur le fait que même un manifestant paraissant pacifique de prime abord, tel que représenté dans la simulation, peut devenir violent à tout moment. Les simulations engendrent ainsi des conceptions spécifiques du maintien et du rétablissement de l'ordre, qui ne correspondent pas nécessairement à la réalité.

Troisièmement, en Angleterre et en France, où l'on simule principalement des manifestations de mouvements extrémistes de gauche, ce spectre de protestations se retrouve intimement lié lors de manifestations de grande ampleur, à la délinquance de type guérilla urbaine. Cela favorise une vision stéréotypée des mouvements protestataires de gauche – dont on tente aujourd'hui cependant de présenter une image plus nuancée, la police essayant de regarder les manifestants de manière différenciée (ce qui, en pratique, est très rarement le cas et ne joue toujours aucun rôle lorsqu'il s'agit de violence). Cela implique également des risques de

c'est ce qui le différencie des entraînements abstraits sur terrains vagues : l'ancrage des exercices dans des contextes sociaux a pour effet de présenter un aspect très réaliste aux troupes d'intervention. C'est le point de départ du souci d'authenticité des instructeurs dans les simulations : malgré toutes les différences entre le scénario fictif et les véritables manifestations ou émeutes, les simulations donnent presque l'impression aux policiers stagiaires d'avoir affaire à un évènement réel. Lors des entraînements, les forces de l'ordre ne sont pas seulement formées en termes de tactique et de technique, mais elles reçoivent aussi, dans le but d'anticiper les réactions des manifestants, des informations aussi détaillées que possible sur les comportements de ces derniers. Il est vrai que les forces de l'ordre ont toujours eu recours à des stratégies de reconnaissance en guise de préparation, comme en témoignent les registres, les photographies, etc., destinés à renforcer les connaissances sur les milieux criminels, et qui ne datent pas d'hier (cf. Becker, P. (2005), *Dem Täter auf der Spur. Eine Geschichte der Kriminalistik*, Primus). Dans une certaine mesure, c'est également l'objet des simulations réalisées dans les villes artificielles actuelles, mais sur le plan spatial – ainsi que sur les plans corporel, émotionnel et sensoriel. C'est précisément le caractère socio-constructif de ces exercices qui permet aux policiers de s'en imprégner et de produire une signification sociale forte, en façonnant leur gestion des foules protestataires (Kretschmann, 2021, *op. cit.*).

représentations erronées de l'adversaire, qui ont été traitées dans d'autres études (par exemple Earl/Soule/McCarthy 2003¹⁶⁹; RAV 2008¹⁷⁰; Sack 2014[1984]¹⁷¹; Ullrich 2020¹⁷²; Winter 1998, *op. cit.*). La terminologie française, qui désigne les manifestants par « opposants », est particulièrement révélatrice à cet égard.

En Irlande du Nord, la situation est différente. Afin d'éviter les conflits, qui pourraient survenir en raison d'une mauvaise interprétation de la part des parties catholiques ou protestantes en présence, l'Irlande du Nord n'élabore que des scénarios approximatifs. Par exemple, contrairement à la France, les manifestants ne brandissent aucun panneau ni aucune banderole permettant d'identifier toute appartenance à un groupe. En outre, contrairement aux autres pays, les manifestants ne scandent aucun slogan. Ici, le risque de construction de stéréotypes est plus faible.

L'Allemagne, en revanche, adopte une approche totalement différente et particulièrement révélatrice de son contraste avec les autres pays. On y simule en effet principalement des scénarios en petits groupes et en séquences individuelles qui reconstituent des événements quotidiens typiques de la gestion de foules protestataires. Les scénarios critiques sont rarement la préoccupation majeure. Et le recours à la force est bien moindre. Ces scénarios reflètent davantage la réalité et favorisent une attitude des policiers beaucoup plus fondée sur le dialogue. Cette approche coïncide avec la philosophie des forces de l'ordre de Basse-Saxe, plus ouverte aux rassemblements, bien qu'on puisse se demander comment ces deux facteurs s'influencent mutuellement. On ne peut pas partir du principe que la politique d'intervention détermine entièrement la pédagogie des entraînements, car dès que les simulations peuvent être réalisées dans des conditions similaires à celles des autres Länder en termes d'espace – par exemple, sur un terrain militaire – on constate un net changement dans les priorités des policiers, qui ont alors tendance à recourir à la force lors de simulations de scénarios critiques. Néanmoins, la police de Basse-Saxe reste favorable à un entraînement couvrant toute la gamme de manifestations et simule même occasionnellement des scénarios sans tension, qui ne requièrent aucune intervention des forces de l'ordre. Ce type d'approche met l'accent sur la désescalade en privilégiant la communication entre la police et les citoyens. La police allemande tient ainsi compte du fait (j'en ai moi-même fait le constat au cours de mon enquête) qu'il est primordial de privilégier le dialogue avec la population et de former les agents à la désescalade. En outre, les intérêts de toutes les parties en présence sont davantage pris en compte que dans les autres pays. Si la violence/délinquance des manifestants n'y est pas toujours présentée de manière extrême, une évaluation et une prise de décision

¹⁶⁹ Earl, Jennifer/Soule, Sarah A./McCarthy, John D. (2003): Protest Under Fire? Explaining the Policing of Protest, in: American Sociological Review 68(4), 581–606.

¹⁷⁰ RAV (Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.) (2008), Feindbild Demonstrant. Polizeigewalt, Militäreinsatz, Medienmanipulation. Der G8-Gipfel aus Sicht des Anwaltlichen Notdienstes, Berlin/Hamburg: Assoziation A.

https://www.assoziation-a.de/dokumente/Legal%20Team_RAV_Feindbild%20Demonstrant.pdf

¹⁷¹ Sack, Fritz (2014[1984]): Staat, Gesellschaft und politische Gewalt, in: Bernd Dollinger, Walter Fuchs, Daniela Klimke, Andrea Kretschmann und Aldo Legnaro (Hg): Kriminologie als Gesellschaftswissenschaft, Weinheim: Juventa Beltz, 248–357.

¹⁷² Ullrich, Peter (2020): ‚Normal Citizens’ Versus ‚Rowdies’. Police Categorisations of Protesters in Germany, in: Sociologia 92, 9–36.

différenciées quant à la manière d'intervenir sont possibles par le biais d'une pondération des intérêts juridiques. Cet aspect fait plus souvent l'objet d'exercices en Allemagne que dans les autres pays. En outre, les mouvements de protestation ne sont pas assimilés à des conditions de guerre civile. Ils peuvent donc plus facilement être mis en scène dans leur diversité, ce qui correspond aussi davantage à la réalité. Enfin, et surtout, les manifestants – qui sont généralement partisans de mouvements d'extrême gauche, en Allemagne aussi – sont également présentés dans leur pluralité. Néanmoins, des représentations des manifestants considérés comme des adversaires peuvent également être observées en Allemagne. Pour éviter ce phénomène, il serait souhaitable d'adopter une approche plus représentative du spectre des mouvements protestataires.

Il est nécessaire de considérer le fait que le recours à la désescalade dans les simulations en Angleterre et en France joue aujourd'hui un rôle plus important qu'il y a quelques années. Toutefois, il serait souhaitable d'en tenir compte encore davantage. Pour ne citer qu'un exemple, il s'avère problématique que toute tentative de désescalade dans les simulations soit perçue comme un échec, étant donné que les situations catastrophiques sont toujours prévues à la fin. Cela peut notamment amener les policiers à se demander s'il est judicieux de favoriser la désescalade. Un constat qu'il est important de souligner dans le cas de l'Irlande du Nord.

Les situations simulées sont précisément calibrées pour l'exercice, tout en ayant des effets sur la réalité. Durant les entraînements, qui pratiquent l'atteinte aux règles selon des règles spécifiques, la question des réalités construites se pose au regard de ce qui est représenté et de ce qui est déduit de la représentation. Ainsi, il est établi que les événements protestataires pour lesquels on s'entraîne dans les villes artificielles sont ceux définis par la police comme des événements à hauts risques. Et c'est avec ces événements que les policiers (à l'exception notable des policiers de Basse Saxe) se bâtissent leur expérience, expérience selon laquelle tout événement protestataire est violent et dangereux et se déroule en bordure permanente de la guerre civile. L'ordre doit être maintenu contre l'irruption du *worst case* sous l'impulsion des manifestant.es. Faire la police du *worst case* formule une urgence, pose un impératif d'action. Que l'on doive s'orienter au regard du pire implique que, dans l'action, laisser venir l'événement à soi n'est tout simplement pas une option. Comme on l'a vu ci-dessus, même les actes conformes au droit de la manifestation peuvent être reformulés comme porteurs d'un danger et d'une infraction.

Ainsi, les simulations ne génèrent aucun phénomène nouveau, mais reflètent plutôt la nature des développements politiques actuels, tendant à la sécurisation de la protestation (Buzan, Waever et Wilde, 1998¹⁷³), telle qu'elle émerge du contexte général de la systématisation d'une police préventive, qui constitue le deuxième pilier de la lutte contre la criminalité, et qui vise à anticiper et prévenir tout danger. Dans le cadre de cette évolution, la criminalité est

¹⁷³ Buzan, Barry/Waever, Ole/Wilde, de, Jaap (1998), *Security : A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner.

reconceptualisée comme un risque statistiquement identifiable (Schmidt-Semisch, 2002¹⁷⁴) qui doit être décelé et évité à l'avance par le biais d'un traitement approprié. L'accent est moins mis sur la punition des délits que sur la prévention d'infractions, ce qui explique pourquoi les mesures de justice pénale ciblent de plus en plus la dangerosité statistiquement identifiable des parcours, des situations et des populations (Lianos et Douglas, 2000¹⁷⁵). Ce faisant, la présence massive de la police sur les lieux suscite, à l'inverse, un sentiment d'insécurité à la population

Il est vrai que les doctrines non-conflictuelles, fondées sur le dialogue et la désescalade sont actuellement dominantes en Europe. Mais, les manifestations pronostiquées comme « à haut risque » sont de plus en plus soumises à de nouvelles normes pénales (Joyce et Wain, 2014¹⁷⁶, p. 274 ; Descloux *et al.*, 2015¹⁷⁷). Dans une logique de neutralisation, elles ne relèvent plus tant d'une police de proximité que d'une police d'occupation : les dialogues avec les citoyens sont fortement limités et les seuils critiques d'escalade et de confrontation, abaissés. Les pratiques liberticides semblent parfois opportunes (Kretschmann, 2014¹⁷⁸). Selon les termes de Donatella della Porta et de Herbert Reiter (2006¹⁷⁹, p. 113 et suiv.), une police « du citoyen » se développe parallèlement à une police « du gouvernement ». On note ici plutôt le développement d'une approche commune propre à une police d'occupation en matière de gestion des foules protestataires. Ainsi, suite à la crise financière et économique de 2008 et au processus d'autoritarisation des sociétés européennes, on observe un élargissement et un durcissement des normes appliquées aux manifestations dites « à haut risque » (Kretschmann, 2014, *op. cit.* ; Ullrich, 2012¹⁸⁰), avec pour conséquence un renforcement du contrôle, de la coopération policière internationale et de la réglementation des manifestations, allant jusqu'à considérer ces dernières comme des activités criminogènes, dangereuses et génératrices de troubles et à les disperser (Dopplinger et Kretschmann, 2014, *op. cit.* ; Petzold et Pichl, 2012¹⁸¹).

Les entraînements sous forme de simulations dans les villes artificielles cautionnent ces tendances, dans une certaine mesure : comme ils reconstituent le plus souvent des situations de danger et d'escalade exagérées, ils participent à la perception d'un encadrement de plus en

¹⁷⁴ Schmidt-Semisch, Henning (2002), *Kriminalität als Risiko. Schadenmanagement zwischen Strafrecht und Versicherung*, München, Gerling Akademieverlag.

¹⁷⁵ Lianos, Michalis/Douglas, Mary (2000), « Dangerization and the End of Deviance. The Institutional Environment », *British Journal of Criminology* no. 40(2), pp. 261–278.

¹⁷⁶ Joyce, Peter/Wain, Neil (2014), *Public Order Policing, Protest, and Political Violence*, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan.

¹⁷⁷ Descloux, Gilles, Fillieule, Olivier, Viot, Pascal, (2015), « Étude comparée sur les doctrines en matière d'engagement lors de grands rassemblements », rapport remis dans le cadre du programme de coopération Suisse-Roumanie, 2015.

¹⁷⁸ Kretschmann, Andrea (2014), « Katalysator Wirtschaftskrise? Zum Wandel von Protest Policing in Europa », *Bürgerrechte & Polizei* no. 106, pp. 52–62.

¹⁷⁹ Della Porta, Donatella/Reiter, Herbert (2006), « Police du gouvernement où des citoyens? », *Police et manifestants*, Donatella Della Porta, Herbert Reiter et Olivier Fillieule (Ed.), Paris, Presses de Sciences Po, pp. 113–140.

¹⁸⁰ Ullrich, Peter (2012), « Das repressive Moment der Krise », *WZB-Mitteilungen* no. 137,

¹⁸¹ Petzold, Tino/Pichl, Maximilian (2012), « Räume des Ausnahmerechts: Staatliche Raumproduktionen in der Krise am Beispiel der Bloccupy-Aktionstage 2012 », *Kriminologisches Journal* no. 45(3), pp. 201–227.

plus strict des manifestations. Les différences entre les forces de l'ordre n'y changent rien, qu'elles découlent de leurs différences organisationnelles (Jobard et Maillard, 2015¹⁸², p. 47 et suiv.), de la manière dont elles se perçoivent elles-mêmes (Bowling et Sheptycki, 2012¹⁸³), de politiques de gestion des foules protestataires (Della Porta et Fillieule, 2006¹⁸⁴) ou de l'organisation concrète des entraînements (Pagon *et al.*, 1996¹⁸⁵ ; Jobard et Maillard, 2015, *op. cit.*, p. 136) : bien que des différences puissent être identifiées dans les simulations des forces de l'ordre, toutes ont tendance à recourir à la coercition maximale en réaction à une représentation indifférenciée des masses dans des conditions qui évoquent une guerre civile. Cet aspect n'est pratiquement jamais problématisé par la police. Rares sont les policiers, dans les entretiens ou au cours des conversations, qui ont remarqué qu'il est problématique que les centres d'entraînement induisent un perpétuel conditionnement au combat. Seule la police de Basse-Saxe semble emprunter une autre voie : elle montre que les entraînements sous forme de simulation peuvent également être utilisés à d'autres égards, notamment au profit d'un maintien de l'ordre plus orienté vers le citoyen. C'est la raison pour laquelle elle n'a pas besoin de ville artificielle.

¹⁸² Jobard, Fabien/de Maillard, Jaques (2015), *Sociologie de la police. Politique, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin.

¹⁸³ Bowling, Ben/Sheptycki, James (2012), *Global Policing*, Los Angeles et al., Sage.

¹⁸⁴ Della Porta, Donatella/Fillieule, Olivier (Ed.) (2006), *Police et manifestants. Maintien de l'ordre et gestion des conflits*, Paris, Presses de Sciences Po.

¹⁸⁵ Pagon, Milan/Virjent-Novak, Bojana/DJURIC, Melita/LOBNIKAR, Branko (1996), « European Systems of Police Education and Training », *Policing in Central and Eastern Europe : Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West*, Milan Pagon (Ed.), Ljubljana, College of Police & Security Studies.

Chapitre 6

La judiciarisation du maintien de l'ordre

La « judiciarisation du maintien de l'ordre » est une expression nouvelle, que l'on n'entendait pas il y a encore de cela une quinzaine d'années. Elle désigne l'aggiornamento de la pratique pénale concernant les manifestations. En effet, par tradition autant que par pragmatisme (appréciation stratégique des situations), les infractions commises en manifestation se voyaient rarement poursuivies. Priorité était en effet donnée à la maîtrise de la foule et à la sécurité des acteurs (forces de l'ordre, manifestants, public) ; l'interpellation des auteurs d'infraction était secondaire. Des manifestations ont ainsi donné lieu à des exactions perpétrées sous le regard de policiers ou de gendarmes, sans que ces derniers n'interviennent, comme durant la journée du 23 mars 2006 sur l'Esplanade des Invalides à Paris¹⁸⁶. Ce changement de pratique mérite ici d'être documenté, car il est l'un de ceux sur lequel les acteurs semblent le moins s'accorder.

1. Une préoccupation des années 2000

La judiciarisation a une histoire qui, comme bien des aspects du maintien de l'ordre, est à la fois interne et externe aux forces de l'ordre et aux institutions qui les dirigent. L'élément exogène majeur est la résurgence des groupes de casseurs ou d'auteurs d'infractions diverses au sein des cortèges. La manifestation du 12 novembre 1990 (pillage du magasin C&A près de la gare Montparnasse à Paris) marque une date majeure de ce mouvement, suivie du mouvement anti-CIP de 1994, les manifestations lycéennes de 1999 et 2005, le mouvement anti-CPE de 2006 jusqu'aux Gilets Jaunes en 2018-2020 et les manifestations de protestation contre le projet de loi dit « sécurité globale » en 2020. Au niveau plus endogène, la judiciarisation répond aussi, à partir des années 2000, au souci croissant des pouvoirs publics d'attester au tribunal de l'opinion que les crimes et délits ne restent pas impunis, indexant le succès des opérations policières à quelques données chiffrées communicables, dans un contexte où, depuis Nicolas Sarkozy, l'action répressive est mesurée par des indications de procédures judiciaires (« culture du résultat ») : nombre d'interpellations, nombre de gardes à vue, nombre de condamnations. Cette préoccupation n'était pas absente du maintien de l'ordre des années 1970 ou 1980, mais elle était alors menée de manière plus ponctuelle, plus marginale :

« Les références des premières manifestations que j'ai pu faire, c'est lorsque j'étais enquêteur à Lille, c'était avant l'élection de François Mitterrand (...) Moi j'étais enquêteur¹⁸⁷, j'avais l'âge des manifestants et donc à l'époque on nous envoyait avec notre

¹⁸⁶ Fabien Jobard, Le spectacle de la police des foules : les opérations policières durant la protestation contre le CPE à Paris, *European Journal of Turkish Studies* [En ligne], 15 | 2012.

¹⁸⁷ On dirait aujourd'hui « officier de police judiciaire, intervenant en civil ».

calibre C65 pour interpellier à l'intérieur (...). On était là parce qu'il y avait des constatations à faire, éventuellement des interpellations, tout ça ». (DDSP, entretien 2020).

L'action répressive restait en effet très secondaire par rapport au « rétablissement de l'ordre », qui était une logique d'action centrée, lorsqu'il y en avait, sur la cessation des troubles considérés non pas comme une somme d'infractions individuelles, mais comme un moment particulier pris dans la logique plus générale de la manifestation. Le rétablissement de l'ordre vise la manifestation, la judiciarisation l'auteur d'un acte délictuel :

« C'est relativement récent parce qu'autrefois, la conception de l'ordre public, c'était de rétablir l'ordre et c'est tout. Il ne se passait rien. A moins qu'il y ait quelqu'un qui soit pris en flagrant délit de casser des vitrines, c'était très exceptionnel en général. On avait une logique de rétablissement de l'ordre, c'est tout, mais pas forcément de judiciarisation. Maintenant, on essaie de judiciariser davantage en utilisant les images que l'on peut récupérer pour identifier les casseurs ». (DDSP, entretien 2020).

La judiciarisation du maintien de l'ordre, sans constituer une nouveauté radicale paraît ainsi mériter néanmoins la qualification de rupture de paradigme. Pour mieux cerner le sens de cette évolution on peut s'intéresser avec profit au répertoire de justification mobilisé par les acteurs.

On peut noter tout d'abord que la judiciarisation du maintien de l'ordre semble encouragée par les directeurs départementaux rencontrés en entretien, qui sont des commissaires de police affectés à la direction des opérations de maintien de l'ordre sur leur circonscription, mais qui exercent en réalité l'ensemble des métiers policiers rassemblés au sein de cette administration généraliste de la sécurité publique et ont par ailleurs, bien sûr, la qualification d'officier de police judiciaire. Dans la citation suivante, significativement, aucune spécificité n'est accordée au maintien de l'ordre : *« Je considère que, d'une manière générale, l'action de la sécurité publique ne peut pas marcher que sur le travail de voie publique, elle marche sur le judiciaire. Et le judiciaire, qui est équilibré par rapport au reste, vient apporter la conclusion et en tout cas une réponse plus durable aux problèmes d'insécurité. C'est pareil en maintien de l'ordre »* (DDSP, entretien 2020).

La judiciarisation semble indexée de manière naturelle à l'introduction dans les manifestations de groupes aux comportements violents. Elle serait donc la conséquence logique d'une évolution du public manifestant : *« Alors la judiciarisation est normale dans la mesure où sont apparus les casseurs type black blocs, GJ extrêmes... Il n'y a pas de possibilité de faire du maintien de l'ordre classique dans ce cas-là, où on disperse la foule qui bloque les axes et les avenues. Et puis y'a pas de casse, y'a pas de délit majeur, il y a simplement eu, à un moment donné, une dispersion de foule. Là on est pas du tout là-dedans. On est sur des gens qui produisent des dégradations, des destructions et des blessures majeures, et qu'il faut donc chercher à appréhender, conformément d'ailleurs au code pénal : tout auteur de délit doit être appréhendé par les forces de l'ordre et présenté à l'autorité judiciaire. C'est pas pour ça que c'est facile de les appréhender, parce que, par définition, le black bloc commet son exaction, disparaît à l'intérieur de la foule, se décamoufle en enlevant la couche*

superficielle de ses vêtements. Et s'il était habillé en noir, il va réapparaître en Gilet jaune, quelques secondes après, après avoir disparu dans la foule. Donc c'est très compliqué. Très compliqué. Mais ces interpellations ont été rendues nécessaires par le comportement ultra-violent des groupuscules qui habitent les manifestations. Et bien entendu, l'autorité judiciaire derrière a un rôle à jouer. » (DDSP, entretien 2020).

Pour ses partisans, la finalité de la judiciarisation est ainsi la dissuasion des uns et l'incapacitation des autres : la sanction judiciaire devant avoir pour vertu d'empêcher la commission de nouveaux actes délictueux. Ce qu'explique bien cet extrait d'entretien :

Interviewer : *« Une question sur la finalité de l'interpellation, la judiciarisation : vous m'avez dit qu'au fond, c'est ce que vous avez mis en œuvre dès les émeutes auxquelles vous avez dû faire face dans le département X. Ce que vous poursuivez avec cela, c'est la dissuasion vis-à-vis des autres, ou bien, au fond, la sanction d'une infraction, parce que ce sont des comportements... ? »*

Interviewé : *Les deux, mon capitaine.*

Interviewer : *Les deux. Avez-vous le sentiment que la dissuasion fonctionne ?*

Interviewé : *Oui. C'est la raison pour laquelle il faut la considérer sur le moyen et le long terme. Oui, parce qu'avec ce que j'ai développé, elle est stratégique. À partir du moment où vous savez que vous venez passer à l'action et vous ne voulez quasiment aucun risque de vous faire interpellé, vous pouvez jouer longtemps, sauf qu'un jour, cela va dégénérer très fort, et vous vous retrouverez emballé dans les événements et peut-être appelé à répondre de vos actes, des actes extrêmement graves. À partir du moment où vous en avez quelques-uns – c'est encore ce que nous avons fait récemment, il y a 15 jours – qui vont répondre devant le tribunal, cela signifie déjà que le jeu du « je me masque, je mets quelques couches de vêtements sombres, des silhouettes, et que j'utilise la technique du coucou – une technique associée aux Black blocs » ne vous préserve pas de tout. Vous arrivez quand même à vous faire prendre, parce que tous ces gens-là sont organisés. La plupart ont fait des stages de désobéissance civile. Ils trafiquent par des réseaux qui ne sont pour la plupart pas surveillés, car ce sont tous des réseaux cryptés. Quelque part, nous arrivons quand même à les faire comparaître devant le tribunal. Pour eux, c'est l'horreur, parce que le jeu peut être perdant (...). J'ai suivi une formation de base à construire la stratégie de judiciarisation, mais également en déclinant des tactiques qui sont directement issues de la procédure pénale. Nous restons des techniciens. Il ne faut surtout pas rentrer dans l'affect. Un jour, si vous ne faites pas de heurts, cela va monter sévère, mais de l'autre côté. Faire juger les gens, c'est leur rendre service : « Là, c'est fini. Vous êtes démasqué » (DDSP, entretien 2020).*

Sous cet angle, la judiciarisation est donc d'abord la mobilisation de l'acteur judiciaire à des fins de domestication de la violence. Elle est une manière de faire entrer la manifestation dans le droit commun du permis et de l'interdit.

« Cette idée d'impunité est tout simplement impossible à défendre. Si vous êtes dans l'impunité permanente, il n'y a pas de raison que le phénomène ne soit pas amplifié. Surtout, si la justice ne vient pas se prononcer, ce que je redoute au plus profond de moi-même, c'est

qu'un jour les extrêmes prennent le dessus. Ma très petite formation et mon regard sur l'histoire m'ont toujours enseigné que les régimes les plus libéraux qui finissent par dévier à un niveau d'inaction engendrent toujours en retour – c'est le sens de l'histoire – des régimes forts. Si l'on veut « aborder » de façon neutre la démocratie, lui permettre de vivre et de durer, il faut mettre en œuvre les mécaniques institutionnelles de façon neutre et impartiale, avec des éléments techniques permettant d'apporter la preuve à une infraction, d'identifier un individu, permettant à un procureur de la République d'engager des poursuites et de demander une condamnation, quelle qu'elle soit, mais aussi à un juge de juger en équité et de manière contradictoire à charge et à décharge avant de prononcer ou non une décision de condamnation – c'est un débat qui ne m'appartient pas, mon travail est de donner des éléments » (DDSP, entretien 2020).

La judiciarisation permet aussi, pour ce même interlocuteur, d'assigner une autre finalité aux agents de première ligne que celle de la réplique mimétique aux offres d'affrontement physique de la part des manifestants. Elle possède ainsi aussi une dimension de disciplinarisation des effectifs sur le terrain.

« L'option qui est la mienne depuis très longtemps, c'est celle de la judiciarisation de l'ordre public. Elle n'est pas facile à mettre en œuvre. Ce n'est pas la voie de la facilité, mais c'est celle que je me suis fixée depuis très longtemps et que j'ai connue, parce que c'est un élément stratégique dans la gestion de l'ordre public qui s'opère en responsabilisant. Je l'ai mis en œuvre à X avec le parquet local, mais également à Y avec le parquet local, puis à Z, avec le parquet local. Vous allez comprendre mon raisonnement, il est extrêmement simple : si l'on reste sur des positionnements purement d'ordre public, globalement, on va avoir des incidents que l'on va essayer de contenir, mais que l'on ne pourra pas empêcher. On va donc essayer de les contenir, et ceux qui vont passer à l'action ne veulent surtout pas être identifiés. Qu'ils prennent des coups, cela fait partie du jeu, mais ils ne veulent pas être identifiés.

De l'autre côté, on a des forces de sécurité intérieure qui, depuis maintenant les trois décennies uniques que j'exerce mes fonctions de policier, ont fait un effort et surtout un progrès en termes de formation considérable. Les forces de sécurité intérieure ont vraiment fait un effort, une progression considérable en termes de formation tout à la fois technique et déontologique. Cela s'est construit, bâti. C'est un édifice dont j'ai suivi la construction depuis 1986 jusqu'à 2014. D'autre part, elles sont positionnées en termes de dissuasion d'incidents, en termes de réponse aux incidents, et auxquelles on peut donner l'idée que finalement, au moment où on leur demande de faire cesser les incidents, elles mettent en œuvre des techniques qu'elles ont apprises. Au bout du compte, il y a le maintien de l'ordre public, mais finalement – sauf si l'on ne s'y intéresse pas –, il n'y a pas réellement de suites aux incidents. Très concrètement, les uns rentrent en disant : « on a bien pris, mais on leur a donné », et les autres disent : « on a bien pris, mais on leur a donné. » (DDSP, entretien 2020).

Avec l'intervention du juge, les chefs de police rencontrés trouvent un moyen nouveau de conjurer la logique de l'affrontement mimétique, toujours porteur, à leurs yeux, d'une promesse d'escalade. Le magistrat est un tiers, qui vient briser la logique seulement

agonistique d'affrontement entre deux blocs, que craint souvent la hiérarchie policière (les entretiens menés par Olivier Fillieule et Fabien Jobard au milieu des années 1990 pour l'Ihesi en portaient déjà la marque : « vous savez, la plupart du temps, on est en MO, mais on ne va pas au contact des manifestants. Tant qu'il n'y a pas de violence, je crois que le personnel le ressent de façon – on peut dire les choses comme elles sont -) décevante. Parce qu'il aimerait aller au contact (...). Nous, on y veille. On met le holà » ; « Pour nos hommes, ce n'est pas une bonne manif quand il n'y a pas eu de contact (...). Nous, on essaie d'inverser totalement la logique dans la formation qu'on dispense » ; On entend souvent dans le barrage, avant la charge : 'Tiens celui-là en blanc, je vais me le faire'. Qu'on dise : 'celui-là, on l'interpelle', d'accord, mais : 'celui-là, on se l'étale au bout du pont et on ne le ramène pas', c'est un autre débat' »).

« Pour résumer, la pire des choses pour un activiste violent, c'est de passer devant la justice qu'il considère comme la justice d'un État et qu'il ne reconnaît pas, car il ne reconnaît même pas la nature démocratique de notre pays. Aujourd'hui, concrètement, c'est ça. Je vois qu'il y a des gens qui appellent à l'insurrection, et c'est quand même très grave. Ma propre démarche est de dire que je suis neutre et que je demande l'arbitrage de la justice. Simplement, il faut se donner les moyens, anticiper, accompagner, et il faut un processus judiciaire très précis pour établir le lien entre les individus et l'État. Ce n'est donc pas simple, mais c'est ma ligne de conduite. J'ai fait les violences urbaines. J'ai également fait des rondes pour les agriculteurs dans le cadre des actions agricoles violentes à W à l'été 2015 ». (DDSP, entretien 2020).

Les attentes punitives sont, de fait, élevées. La judiciarisation s'inscrit ainsi aussi dans le registre plus large de la célébration contemporaine des vertus de la punition, notamment quand elle s'exerce dans un temps très voisin de la commission de l'infraction : *« Pour le reste, les PV... Non c'est bien qu'on puisse leur mettre des PV, simplement bon, ensuite il faut qu'ils soient payés, c'est toujours compliqué. Ça c'est pas mal les PV, et puis je crois qu'on n'a pas le droit de se masquer le visage aussi. Ça, c'est pas mal parce que c'est vrai qu'il y en a beaucoup, les plus durs disons, masquent leur visage. Globalement je dirais, à part cette histoire de prévention, c'est pas tellement les instructions juridiques qui manquent que leur mise en œuvre. Parce que comme il faut un an avant qu'ils passent devant le tribunal, que souvent ils sont relaxés par les juges... Voyez, si on appliquait la loi, y'aurait pas de problème. On interpelle un casseur, il passe en comparution immédiate, on lui donne un mois de prison ferme, il part un mois au trou puis ensuite il est calmé quoi. Sauf que en-dessous de 2 ans de prison ferme, on va pas en prison. Vous lui mettez des amendes, il ne va pas les payer. Donc voilà, on n'est pas assez répressif » (Préfet, entretien 2020).*

Cette ambiguïté intrinsèque au ralliement de l'exécutif à la judiciarisation des opérations de maintien de l'ordre ressurgit inévitablement lorsque se présente la question des formes légitimes du travail judiciaire.

2. La mise en œuvre de la judiciarisation : portée et limites de l'implication de l'autorité judiciaire

La judiciarisation entraîne une modification des rapports entre forces de l'ordre (notamment police nationale) et autorité judiciaire, avec une implication précoce des services en charge des poursuites dans le dispositif policier de maintien de l'ordre. Le ministère de la Justice a multiplié les instructions visant une meilleure répression des actes délictueux éventuellement constatés au cours de manifestations. La circulaire du 20 septembre 2016 relative à la lutte contre les infractions commises à l'occasion des manifestations et autres mouvements collectifs encourage par exemple la poursuite au motif de groupements formés en vue de commettre des exactions et énonce des « orientations de politique pénale empreintes de réactivité », permettant « une réponse immédiate et adaptée » aux infractions constatées¹⁸⁸.

L'une des premières préoccupations est en effet le respect des délais légaux d'information du procureur de la République quant au placement en garde à vue, lequel relève de la décision de l'officier de police judiciaire au vu des éléments transmis par les policiers ou gendarmes qui ont procédé à l'interpellation. Cette préoccupation est relativement ancienne, puisque l'on comptait par exemple à Paris, au début des années 2000, des bureaux délocalisés du parquet sur les lieux mêmes de rassemblement (voir supra chap. 2).

L'autre préoccupation touche à la bonne information des magistrats quant à la nature des faits commis. Cela passe par la diffusion, encouragée par la Chancellerie, des procès-verbaux de contexte ou « PV d'ambiance », qui permettent au procureur en charge des poursuites ou au juge appelé à se prononcer sur la culpabilité et la peine, de mieux comprendre le déroulement des faits et le contexte d'intervention des forces de l'ordre, notamment lorsque les faits sont ceux de violences sur dépositaires de l'autorité publique.

Le développement de la judiciarisation du maintien de l'ordre produit ainsi des conséquences sur l'organisation du travail policier à l'occasion des services d'ordre manifestants. Par exemple, des effectifs judiciaires sont mobilisés dans le temps de la manifestation afin de procéder au travail judiciaire de collecte de preuves :

Interviewer : *Quand vous concevez un peu le dispositif quelques jours avant, une semaine avant, vous intégrez la nécessité d'entrer dans cette politique de judiciarisation ?*

Interviewé : *Oui. A tel point que dans les notes de service on prévoit aussi des effectifs sûreté, à la fois la plupart du temps pour mettre au CIC (centre d'information et de commandement), où on a quelqu'un qui est là, qui nous fait un PV d'ambiance, c'est-à-dire qui reprend, ce qui nous permet, ce PV d'ambiance, de retracer pour chaque personne interpellée ce qui s'est passé auparavant et pour donner un petit peu aux magistrats l'ambiance générale. Alors l'idéal bien sûr, ce serait de mettre des images si on en a, mais concrètement c'est ce que l'on fait, ce qui permet aussi d'avoir un déroulé, de savoir exactement ce qui s'est passé, que ce soit pour les personnes interpellées, que ce soit pour l'utilisation de LBD lorsque ça a été*

¹⁸⁸ BOMJ n°2016-09 du 30 septembre 2016, JUSD1626163C, p. 4.

signalé, un certain nombre de choses. Voilà, on a les éléments (...). Donc pour revenir à votre question, oui, le côté judiciaire est parfaitement intégré. C'est-à-dire qu'on a aussi des gens qui sont là pour faire des constatations qu'on peut projeter sur le terrain, oui, c'est calé. On renforce le judiciaire quand on sait que ça va dégénérer. Donc effectivement c'est des choses que l'on intègre complètement. Et c'est vrai que c'est mieux pour nous d'avoir aussi des personnes interpellées ». (DDSP, entretien 2020).

Une collecte de preuves qui a aussi bien une dimension défensive, destinée à pouvoir répondre d'éventuelles accusations de mauvais usage de la force, ceci constituant le caractère biface du processus de judiciarisation du maintien de l'ordre :

« J'ai en plus quelqu'un à la salle qui fait le procès-verbal, qui est le scribe de la manifestation. Il écrit tout ce qu'il se passe, les décisions qui sont prises, l'heure, s'il y a des interpellations, qui, à quelle heure, comment, par qui. Ce procès-verbal sera joint à la procédure s'il y a des interpellations. Cela permet aux magistrats qui n'ont pas vécu la manifestation de se faire une idée de ce qui s'est passé et d'avoir l'ambiance. Ça, on l'a mis en place. C'est le premier PV. C'est le PV de contexte. (...). En général, lorsqu'il y a deux compagnies minimum ou deux escadrons, il y a ce qu'on appelle un groupement opérationnel ou un GTG, ce qui fait que le colonel, le commandant ou le commissaire – en général, c'est le commandant - sont présents dans la salle avec nous et avec les opérateurs pour donner les instructions aux forces mobiles directement et les faire bouger. J'ai l'opérateur. C'est lui qui communique à la radio. Je lui passe les consignes, mais c'est lui qui communique à la radio. Je ne prends jamais la parole directement. Le préfet non plus d'ailleurs. On est à côté, on donne les instructions (...). Tout est enregistré. Quand après il y a des contestations ou des plaintes sur l'action des forces de l'ordre, l'IGPN va tout saisir. Elle va saisir la bande radio. Elle va saisir le procès-verbal de contexte pour savoir quelles sont les décisions qui ont été prises. Ils vont récupérer sur YouTube toutes les images qu'ils peuvent récupérer sur l'action, de manière à pouvoir rétablir les faits, à charge ou à décharge bien entendu. » (DDSP, entretien 2020).

La conscience est vive en effet que de l'administration de la preuve dépend le caractère « approprié » de la réponse pénale comme le dit un de nos interlocuteurs :

Interviewé : « Ce qui est très important vis-à-vis de la Justice est d'arriver à faire sentir le contexte, à contextualiser l'infraction. Si vous dites que le type a balancé une pierre sur un abri de bus et qu'il a cassé l'abri de bus, si vous ne dites pas que c'est dans un contexte où, par ailleurs, les forces de police se prenaient des projectiles partout, qu'il y a eu des incendies de poubelles à côté et des incendies de voitures, pris de manière isolée, en plus, par quelqu'un qui n'est pas un voyou d'habitude, la réponse pénale ne sera pas conforme à la réalité du trouble à l'ordre public que cette dégradation de mobilier urbain a constitué. C'est très important. D'ailleurs, dans les procédures judiciaires qui sont faites suite à interpellation de gens qui ont commis des dégradations, voire des violences contre des personnes, on fait toujours un procès-verbal de contexte. Le contexte est celui d'une manifestation organisée ou pas organisée. Tant de manifestants dans les rues. Déclarée ou pas déclarée. Des gens qui étaient masqués ou pas masqués. Des gens dans la manifestation qui, par ailleurs, ont

commis d'autres dégradations. De façon à vraiment contextualiser le truc. On joint les films. Cela permet d'avoir des réponses pénales un peu plus appropriées que si le fait était isolé.

Interviewer : *Ces PV de contexte sont rédigés tout de suite après l'événement ?*

Interviewé : *Oui. Ils sont même souvent préparés avant, au début. On s'en sert, on ne s'en sert pas.*

Interviewer : *Ils sont adressés directement au procureur ?*

Interviewé : *Ils sont complétés ensuite. Oui, ils partent avec la procédure. Après défèrement. Ce sera le PV numéro 1 de la procédure. C'est un procès-verbal blanc qui indique le contexte dans lequel les interpellations ont été effectuées. C'est une pièce de la procédure. Je ne dis pas que je l'ai toujours connu, mais il y a 20 ans cela existait déjà. (DDSP, entretien 2020).*

Les DDSP constatent une implication grandissante des parquets dans la préparation des services d'ordre public :

« Concrètement, lorsque la loi est violée, on va faire en sorte de constater les violations à la loi et d'identifier les auteurs. Très concrètement, je vais faire appel à la justice, je vais convoquer la justice qui ne viendra pas naturellement sur ces contentieux, en dehors des plaintes ou des graves dommages. La justice souhaite de plus en plus. Il faut le savoir. Les parquets sont de plus en plus sensibilisés sur les questions d'ordre public. Ils souhaitent être informés des différends et préparent eux-mêmes ces manifestations d'ampleur avec un certain nombre de mesures, notamment les contrôles d'identité pour lesquels ils établissent des réquisitions. Ce sont des propositions qui sont faites à partir de l'analyse des risques de l'évaluation des menaces, et les parquets sont des acteurs à part entière, mais ils ne doivent pas être des acteurs a posteriori. Ils doivent être des acteurs a priori ». (DDSP, entretien 2020)

Même constat également du côté préfectoral :

« Alors il a pu y avoir des échanges téléphoniques entre le préfet et le procureur pour annoncer les craintes qu'on avait sur telle ou telle manifestation. Après c'était plutôt le DDSP, pour dire – pour se mettre d'accord – : « s'ils vont sur ce fameux périphérique, est-ce que si on va sur du délit d'entrave de la circulation routière, vous nous suivez ou pas ? » Après pour prévenir aussi que potentiellement, s'il y a une grosse manifestation, il pourra y avoir des garde-à-vue, donc une activité pour le substitut de permanence accrue. Et on a pu faire... Une fois moi j'ai une réunion avec le parquet pour préparer une manifestation qu'on attendait d'ampleur, qui finalement a été moindre. En revanche... Je pense qu'on l'a invité aussi au COD, mais il n'y était pas nécessairement. Mais il suivait ça de près avec le DDSP ». (Dircab préfet, entretien 2020).

Cette concertation porte sur les modes d'inclusion de la manifestation dans une politique pénale locale. Le Parquet fait ainsi usage de sa compétence à diriger l'action judiciaire des services de police et l'applique au champ de la manifestation :

« Sur l'aspect gilet jaune, au début on se calait fréquemment. C'est-à-dire que quand le préfet faisait des réunions le vendredi ou le jeudi pour préparer le week-end, j'ai le souvenir de deux ou trois réunions au Palais. Il y avait la procureur de X, il y avait la procureure de Y et

chacun disait un petit peu comme quelle politique pénale ils allaient mettre en œuvre, comment cela se passait, comment eux-mêmes suivraient l'info. Il est arrivé que j'en voie un ou deux passer en cellule de commandement ou en PC. C'est arrivé aussi. Donc voilà, ils sont invités, il y a ce lien. Maintenant, en fonction de la sensibilité des sujets, ils viennent ou ils ne viennent pas ». (Dircab Préfet, entretien 2020).

Le Ministère de l'Intérieur tente de son côté de rationaliser et de routiniser cette approche.
« De même on a reçu une instruction du ministre de l'Intérieur nous disant : pour l'ordre public avec les Gilets jaunes , ce serait bien d'associer les parquets. Sauf que moi, une semaine avant la grande journée Gilets jaunes du fameux 17 novembre [2018], ou quelques jours avant, j'avais déjà fait une réunion maintien de l'ordre où j'avais associé les parquets. Donc j'avais devancé l'instruction. Ce qui fait que, ensuite quand j'ai eu besoin du parquet pour me battre contre les occupations de terrains privés, le parquet m'a suivi parce qu'il avait apprécié d'être associé à la démarche. Donc moi je considère que c'est l'ADN du corps préfectoral. L'ADN du corps préfectoral c'est qu'on est nommé et payé pour faire le job. Et donc on n'a pas à attendre les instructions ». (Préfet, entretien 2020).

Mais, du côté des magistrats cette judiciarisation des opérations qui adviennent au cours de services d'ordre manifestants constitue également un changement de paradigme. Parfois, convier le procureur ou son représentant aux côtés du directeur du service d'ordre vise ainsi à renforcer la connaissance des faits par leur appréhension en direct par l'autorité judiciaire mais aussi à accroître leur « compréhension » des opérations de police. Il s'agit alors d'anticiper les réticences éventuelles du parquet à poursuivre des délits commis dans le contexte de manifestations, voire une indifférence sur le sujet, pour pouvoir les contrecarrer. Un simple respect de la tradition ferait aussi bien de la manifestation une sorte d'espace dérogatoire au principe général de poursuite des infractions constatées.

Certains DDSP ont parfaitement intégré cette dimension sur un plan tactique :

« Ce n'est pas concrètement après que l'on appelle la justice. C'est concrètement avant qu'on la sensibilise, et au moment des opérations, on se met en mesure de lui permettre de jouer son rôle par la mise en œuvre d'un dispositif judiciaire indépendant du dispositif d'ordre public qui est là pour constater les infractions et pour aller interpellé, dans la mesure du possible – si les conditions de sécurité sont réunies –, les auteurs de ces infractions ». (DDSP, entretien 2020).

D'autres en revanche peinent à articuler pratiques policières d'interpellation et politique pénale :

Interviewer : *Sur les interpellations et sur les défèrements que vous avez eus, pour vous les procureurs ont joué le jeu ? Ou bien ils sont restés sur caractérisation de l'infraction ?*

Interviewé : *Ils sont trop restés dans leurs traditions. La procureure qui est parti en juin m'a dit une fois : « La justice est passée totalement à côté du mouvement des gilets jaunes » (...). A X, ils sont passés totalement à côté du mouvement. Même les gilets jaunes l'ont reconnu, d'ailleurs. Parce qu'on a eu quelques productions écrites, (...). Et eux-mêmes reconnaissent*

dans leurs écrits que la justice (de X) a été « clairvoyante », ce qui est très mauvais signe quand on lit le reste (...). (Les procureurs) Je trouve que l'on est passé à côté, ce côté « Il faut qu'on prenne du recul ». C'est bien de prendre du recul, mais à un moment... Ils n'ont pas senti, c'est comme cela que je l'ai analysé, ils n'ont pas réussi à s'approprier ce qui se passait, en fait. Moi j'ai eu des conversations incroyables avec des substituts – j'étais de match de foot le lendemain d'un samedi – qui découvriraient le dimanche qu'il s'était passé quelque chose, parce qu'ils n'étaient pas de perm la veille. Il prenait sa perm le dimanche, et le samedi on a brûlé trois voitures place Y. Vous vous dites « C'est délirant ». Cela veut dire qu'il n'y a pas de connexion avec la vie de la cité, pour certains. Du recul, c'est bien, il ne faut pas non plus partir dans la stratosphère (...). (DDSP, entretien 2020).

Cette proximité recherchée avec les magistrats du Parquet s'entend ainsi également comme un espoir d'alignement des cadres de perception et de définition des situations, de sensibilisation aux manières policières de voir la manifestation. Au-delà même de la proximité fonctionnelle avec l'autorité de poursuite, qui de surcroît contrôle les actes des OPJ, la démarche peut également viser un surcroît punitif de la part des juges du siège, convertis à la perception policière du juste et de l'injuste. L'interlocuteur précédent dit aussi :

Interviewé : Et on a tendance à dire « Le parquet a effectivement poursuivi », mais les réquisitions n'étaient pas à la hauteur. Parce que souvent le parquet s'est drapé en disant « Nous, on a déféré, on a amené au tribunal, et derrière ce n'est pas tombé ». Certes, mais si la réquisition n'est pas à la hauteur, le tribunal ne va pas dépasser les réquisitions du parquet. (...)

Interviewer : Vous n'avez jamais eu un magistrat en salle de commandement ?

Interviewé : Moi je voulais qu'ils viennent pour voir, comme le représentant des commerçants, pour voir aussi la difficulté. Parce qu'il y a eu des audiences, « Ah bah vous n'avez pas la photo du gars en train de jeter le caillou, il dit que ce n'est pas lui, vous n'avez qu'à me donner la photo comme dans le dossier d'avant ». Ouais, c'est sûr que quand on a des photos on croit que c'est facile ; non, ce n'est pas facile, on n'a pas la photo sur le dossier d'avant. « Ah oui, ils ont lancé des gros pavés, mais quand même, il n'y a pas eu de blessé ». Bah non, désolé, on n'a pas eu de mort ! Ce sont les mêmes magistrats qui, à l'audience, si quelqu'un dans la salle dit « Enculé de juge » disent « Interpellez-le tout de suite, c'est scandaleux ». C'est cela que les policiers ressentent mal. Au bout d'un moment, soit vous changez de métier, soit vous dites « Voilà, on fait avec et on s'en fout ». (DDSP, entretien 2020).

Tous nos témoins ne sont pas aussi fatalistes et certains, bien au contraire, à l'instar de ce membre du corps préfectoral, reportent le blâme de leurs espoirs déçus en matière de judiciarisation des débordements manifestants sur l'institution judiciaire, à l'instar d'un discours qui s'entend aussi plus généralement à propos de la délinquance de voie publique : « Quand on dit que c'est une chaîne, le maillon le plus défaillant, c'est toujours la justice. Qu'il y ait des problèmes de moyens, d'effectifs, de tout ce que l'on veut, probablement, mais

chez certains il y a un manque d'envie et un trop-plein d'idéologie. C'est un peu dommage. Il y a un manque de connaissance. Qu'ils viennent ! A côté de cela, il y a des villes, j'ai emmené des procureurs, des procureurs généraux dans les quartiers pour voir les trucs, ils faisaient « Ah oui, c'est comme cela. Je pourrais envoyer mes adjoints, ils ne connaissent pas », parce qu'eux habitent ailleurs. Certains samedis de gilets jaunes, le magistrat de permanence gilets jaunes, à qui il était rendu compte, était chez lui dans le Z. J'en ai vu un seul sur le terrain, et c'était dans la phase préparatoire, sur l'ensemble des manifs, pour vous dire un peu... Après, c'est un truc qui est récurrent, on le voit dans leur formation. Je suis toujours effaré de voir qu'ils passent quatre ou six mois, je ne sais plus, dans un cabinet d'avocats et certains passent une semaine dans un service de police, ce qui est délirant pour une formation qui fait deux ans et demi, je crois. On se dit : « C'est incroyable, cela envoie un signal ». Cela me paraît complètement fou ». (Préfet, entretien 2020).

La recherche de proximité avec l'autorité judiciaire peut tout aussi bien permettre, à l'inverse, la diffusion d'une culture procédurale au sein des services de police. Etant donné la transformation de fond que représente la judiciarisation des débordements à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre¹⁸⁹, on peut d'ailleurs y voir un moment nécessaire à la stabilisation des pratiques dans ce domaine. En d'autres termes, si la judiciarisation du maintien de l'ordre s'inscrit dans un air du temps social et policier, la question des modalités de son institutionnalisation reste entière. On peut relire d'ailleurs une partie de la frustration exprimée par les acteurs policiers et préfectoraux concernant les résultats judiciaires de leur travail d'interpellation comme la manifestation d'un processus de judiciarisation qui se développe d'abord par le bas, par tâtonnements et approximations sans effort de rationalisation et de coordination.

Certains acteurs ont néanmoins commencé à engranger une expérience pratique très professionnalisante : *« L'idée, c'est de transcrire au fil de l'eau pour expliquer tout le cheminement. Vous prenez par exemple la dissimulation du visage. Bon, là on a travaillé un petit peu au niveau juridique, mais il faut qu'on présuppose qu'il y a une menace. Avoir le visage dissimulé, ce n'est pas une infraction en tant que telle. Vous le savez mieux que moi. Bon, à part que là il y a eu quand même un dossier où les mêmes avaient généré quelques incidents, mais le Parquet les a poursuivis pour outrage, mais pas pour la dissimulation du visage. Donc j'ai rappelé à la proc que dans ce cas de figure, il faut le mettre sur le PV. Voilà, ce n'est pas ex abrupto qu'on va interpellé quelqu'un parce qu'il a une cagoule. Pareil, le rodéo. Le rodéo, la grande nouvelle : il faut bien expliquer le trouble à l'ordre public, la dangerosité. Tout cela, ça doit s'acter. Et ça, c'est aussi mon rôle de faire un peu de pédagogie pour expliquer aux fonctionnaires qu'il ne faut pas râler quand le Parquet ne*

¹⁸⁹ La judiciarisation des débordements à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre suppose en effet une forme de migration des cadres de référence de l'administratif vers le judiciaire, laquelle peut être illustrée par un petit jeu de comparaison terme à terme : dans un cadre de référence judiciaire, l'interpellation d'un suspect intervient à l'appui d'un dossier de poursuite judiciaire finalisé, elle n'a pas pour objet de faire cesser un trouble à l'ordre public mais de permettre d'en juger l'auteur présumé. De même, dans le cas d'un flagrant délit de voie publique, l'interpellation constitue le début de la procédure judiciaire, alors qu'un flagrant délit judiciarisé constitue le dernier acte d'une enquête judiciaire au long cours (Wuilleumier, 2001).

poursuit pas, mais il faut essayer d'être le plus légaliste possible dans le cadre des procédures MO. Surtout que le droit a quand même bien évolué. » (DDSP, entretien 2020).

Les dispositifs peuvent aujourd'hui parfois être pensés dans le détail, comme dans cette direction départementale de sécurité publique. L'extrait d'entretien suivant mérite d'être relaté in extenso :

Interviewé : Je vais proposer à ma Direction centrale aussi, j'en ai déjà parlé, une journée de formation sur le judiciaire en maintien de l'ordre. Un volet qui viendra en plus de la formation. Car il faut un peu plus de temps, c'est-à-dire proposer, le refaire d'ailleurs pour mes propres officiers de police judiciaire ici qui traitent la permanence judiciaire, et le faire aussi à l'attention du département voisin. Parler des qualifications pénales, comment on construit la procédure, comment on amène des preuves, qu'est-ce qu'on exige des agents de maintien de l'ordre lorsqu'ils interpellent ou avant qu'ils interpellent, quelles consignes on leur donne, comment on prépare les preuves avant même l'opération de maintien de l'ordre. On a constitué ici, à ma demande, dès la première semaine de janvier, un groupe judiciaire « Gilets Jaunes ». Fin décembre, les violences et les dégradations ont été tellement importantes, qu'on constate que la gestion du judiciaire uniquement par quelques interpellations en flagrant délit pendant les manifestations par une permanence judiciaire qui est débordée, ce n'est pas viable. Compte tenu de la nature du mouvement auquel on est confrontés.

Je décide donc, à ce moment-là, de constituer un groupe judiciaire à part entière. Le temps qu'il faudra. On va le constituer en allant chercher des OPJ dans plusieurs unités judiciaires et qui va se consacrer qu'à cela. Nous avons monté, dans une salle de réunion transformée en open space judiciaire, un peu à l'américaine, un groupe spécifique qui a développé des techniques judiciaires, qu'on utilise habituellement parfois dans la grande criminalité ou dans la cybercriminalité, pour à la fois consolider les procédures en flagrant délit, mais aussi aller chercher tous ceux qu'on n'avait pas eu en flagrant délit. On a vraiment investi sur le judiciaire en complément du reste. (...) Quand je vous disais que cela a constitué un coup très fort aux milieux radicaux, c'est parce que nous sommes allés chercher des gens qui constituent des groupuscules violents, ceux qui sont masqués, qui ont des protections physiques, ceux qui viennent incognito, qui se cachent pendant la manifestation, qui ont planqué en ville leur matériel de protection ou leur matériel pour commettre des dégradations, comme les burins et les marteaux, qui viennent comme des enfants de chœur. (...)

Donc ce sont des gens très organisés et qui ne sont pas pris. Quand on fait de l'interpellation massive à Paris, eux sont partis depuis longtemps. Ils ont étendu leur bâche, sont passés en dessous, ils ont enlevé les équipements, ils les mettent sur le petit feu sous la bâche et tous les équipements en lycra se consomment. Comme ils étaient tous en noir, on a le fils de médecin, de l'avocat, du prof, qui sort les mains dans les poches, et à qui on donne le bon Dieu sans confession. Qu'est-ce qu'on a à lui reprocher : rien. Et on récupère les autres qui sont des gazelles blessées, qui vont moins vite. C'est ça qui se jouait ici, comme partout ailleurs. Sauf qu'on a quand même poussé très fort sur le travail judiciaire en la matière et nous sommes allés chercher ces gens-là chez eux au petit matin. Non pas avec des bouts de PV sur lesquels

on a une supposition, mais avec des preuves fortes. On a utilisé la téléphonie et la vidéo. On a suivi des personnes, on a mis en place des surveillances. Nous avons développé de vraies techniques d'enquête sur les gens les plus violents. Avec des incarcérations à la clé par dizaines.

On a eu plus de 100 condamnations à la prison. Si vous interrogez le ministère de la Justice, le parquet général ici ou le procureur de la République, ils vous diront, sans doute avec plus de précision que moi, que la Cour d'appel de X est la première en résultats judiciaires contre les personnes violentes ou ayant commis des dégradations sur ces mouvements en France. Et évidemment, la Cour d'appel de X, pour l'essentiel, c'est X.

Nous avons interpellé plus de 600 personnes ici. La plupart ont été placées en garde à vue. Pas des gardes à vue de confort, car on ne peut pas se permettre ce luxe. Nous n'en avons pas les moyens. Avec un nombre de condamnations et d'incarcérations considérable. Il faut passer devant un JLD. Pour aller jusqu'à l'incarcération, il faut y aller quand même.

Interviewer : Ce groupe de traitement judiciaire, le groupe judiciaire « Gilets jaunes », est toujours en activité ? Je sais qu'à Hambourg, ils sont restés deux ans.

Interviewé : Non. On l'a dissout début juillet, mais si on retrouve une manifestation, ne serait-ce qu'une seule qui prend une très mauvaise tournure, instantanément dans les heures qui suivent on le remonte. Les gens sont volontaires car ils ont fait un tel travail, ils ont acquis une telle spécialisation.

Interviewer : Là, vous avez travaillé avec le parquet, j'imagine ?

Interviewé : On a travaillé avec le parquet bien sûr. Les magistrats venaient plusieurs fois par semaine ici dans le groupe pour contrôler le travail, orienter ou recevoir des comptes rendus » (DDSP, entretien, 2020).

La coopération entre forces de l'ordre et parquets a fait l'objet de critiques fortes émanant d'organisations de magistrats, qui témoignent, au moins sur les grosses juridictions, des désordres organisationnels induits par les interpellations et défèrements massifs devant les autorités de poursuite (« défèrements de masse »). A cette massification des poursuites s'ajoutent les demandes, par exemple formulées par le procureur de Paris dans ses notes adressées en vue d'orienter le travail des procureurs et des substituts (voire la DACG, comme l'instr. 22 nov. 2018), de ne pas approfondir le travail de recherche de preuves ou d'éléments, de manière à ne pas peser sur les conditions de travail des services de police judiciaire. Le taux très élevé de classements sans suite à l'issue des grosses opérations de police judiciaire (comme à Paris le 8 décembre 2018 ou le 12 décembre 2020) témoigne des conditions de conduite des enquêtes. Le nombre élevé de rappels à la loi contribue à cette impression, qui s'accompagne en l'espèce de conséquences non négligeables pour les personnes ainsi poursuivies mais non jugées (le rappel à la loi n'est pas une décision judiciaire, mais une « mesure » non susceptible de contestation – cf. art. 41-1 C. procéd. pén.) puisque d'une part cette « mesure » peut être désormais (loi 30 juillet 2020 art. 6) assortie d'une mesure d'interdiction de paraître pour une durée maximale de 6 mois et qu'elle peut constituer le premier terme d'une récidive (loi du 23 mars 2019 art. 9).

En tout état de cause, la croissance des condamnations prononcées par les tribunaux judiciaires entre 2016 et 2019 est, selon les données mêmes du ministère de la Justice,

indéniable¹⁹⁰. Ainsi, en 2019, 42 condamnations ont été prononcées au motif d'organisation d'une manifestation interdite ou sans déclaration préalable (413-9 CP), alors qu'il n'y en eut qu'entre 6 et 19 entre 2016 et 2018. 1192 condamnations ont été prononcées en 2019 pour participation à un groupement en vue de commettre des exactions ou des violences (222-14-2 CP), alors qu'il n'y en eut qu'entre 203 et 439 entre 2016 et 2018. Enfin, 697 condamnations ont été prononcées en 2019 pour participation à un attroupement (avec ou sans arme), alors que l'on ne comptait qu'entre 335 et 381 condamnations pour ce motif les trois années précédentes. La loi du 10 avril 2019 ayant élevé la dissimulation du visage sans motif légitime dans ou aux abords d'une manifestation, 41 condamnations ont été prononcées par les tribunaux sur ce motif dans l'année. Et une large partie de ces condamnations sont assorties de mesures d'interdiction de prendre part à des manifestations.

3. Judicialisation et interpellation : une question de temporalité

La mise en œuvre de la judicialisation peut impliquer l'interpellation des auteurs d'infraction dans le cours même de la manifestation, parfois au cœur du cortège. De nombreux interlocuteurs ont souligné la prise de risque que ces interventions entraînent, non seulement pour les agents interpellateurs mais aussi pour les manifestants à proximité de l'action. Par ailleurs, l'interpellation est la cause de l'immobilisation d'un grand nombre de forces, puisqu'il faut procéder à la maîtrise de l'individu visé, à la sécurisation de la scène et au transport de la personne interpellée vers le lieu de la première prise en charge. Elle constitue ainsi aux yeux de nombreux témoins une pratique qui mérite d'être interrogée. « *Je suis de ceux qui pensent que quand on peut les différer, c'est mieux* » nous dit ainsi sans hésitation cet interlocuteur.

« Les interpellations, on peut les faire à chaud et on peut les différer. Je suis de ceux qui pensent que quand on peut les différer, c'est mieux. C'est mieux, parce qu'on ne met pas forcément en danger les forces de l'ordre, surtout si le rapport de force n'est pas favorable. Mais à Paris, globalement, le rapport de force est plutôt favorable. Et aussi parce que ça peut faire dégénérer la situation. On interpelle ». (Intervenant séminaire INHESJ)

Cette conscience du caractère problématique de l'interpellation en foule qui « *peut faire dégénérer la situation* » est renforcée en province en raison de la moindre dotation en effectifs qui comme l'explique ce Préfet de département ne permet pas de jouer sur la force du nombre. « *Donc là l'interpellation est très compliquée pour les forces de l'ordre. Pour interpellé quelqu'un, dans le cadre des moyens qui sont autorisés, les moyens légaux, il faut trois personnes si vous voulez que les choses se fassent sans violence, enfin sans trop de violence, simplement un bon usage de la force publique. Si vous en avez 30 ou 40 qui sont en train de faire de la casse, et qu'il faut trois personnes pour interpellé, vous devez mobiliser 120 personnes. Or 120 personnes... Même dans (le département), on n'a pas 120 personnes capables d'interpellé des casseurs, c'est pas vrai. Et (si) vous allégez, vous mettez en danger*

¹⁹⁰ On trouve ces données dans le rapport d'Amnesty International de septembre 2020 p. 10. Elles sont reprises dans le rapport AN n° 3786 de la commission d'enquête sur le maintien de l'ordre, p. 40.

votre dispositif de sécurité. Donc le vrai sujet il est là, évidemment là. Alors est-ce qu'il faut donner des moyens aux forces de l'ordre, face à ce type de public, autres que ceux qu'elles ont à leur disposition ? C'est une véritable question. Est-ce qu'on pourrait les autoriser à avoir des pratiques pour neutraliser les personnes plus rapidement, pour interpeller, etc ? C'est très difficile parce que... Je prends une manifestation, j'ai 1000 personnes, et j'ai 100 casseurs. C'est pas facile de dire : « bon, il y en a 100 à qui on n'applique pas le même traitement ». Et les gens se dispersent, se mélangent, etc. Mais il est vrai que pour la police, c'est terriblement dur. Je vous le répète. Quand ils font ce qu'ils appellent des extractions, qu'ils repèrent des gens qui ont des instruments pour casser et qui sont masqués, qu'ils veulent aller interpeller, les personnes ne sont pas isolées. Elles sont au milieu d'autres personnes, ça peut être au milieu de la foule. Au départ, nous ce qu'on a constaté – mais je crois que c'était un peu partout –, au départ les casseurs étaient isolés. Les gens qui ne voulaient pas casser s'éloignaient d'eux. Au bout de 3 mois, c'était plus le cas. Et au bout de 6 mois, même ceux qui n'avaient pas envie de casser, indirectement ils protégeaient les casseurs. En tout cas c'était pas du tout facile pour la police. Il ne faut pas non plus que la police ou les gendarmes se mettent en danger en allant extraire quelqu'un. Donc là c'est un sujet. » (Préfet, entretien 2020).

En filigrane de ce dernier témoignage apparaît une référence, implicite, car cette littérature reste largement inconnue de nos interlocuteurs, à la thèse majeure de la nouvelle psychologie des foules portée par Stephen Reicher (voir chapitre 7), selon laquelle l'interpellation policière en foule fait prendre le risque de la solidarisation des manifestants contre la police. D'après les travaux de Reicher et al., il est tout à fait possible de lutter contre ce phénomène de solidarisation, mais cela nécessite que la manœuvre policière soit accompagnée (avant, pendant et après) par un travail important d'échange avec les manifestants pour que sa légitimité soit établie du point de vue de la foule. Non formés à cette question, nos interlocuteurs ne disposent pas de cette ressource pour l'action, privilégiant une analyse en termes de rapport de force numérique, tactique mieux connue pour être employée à la Préfecture de police de Paris.

De fait, l'interpellation s'apprécie en maintien de l'ordre selon une équation qui mêle gravité du délit constaté et risques induits par la manœuvre d'interpellation. C'est la raison pour laquelle un report de l'interpellation est préférable, qui passe par le repérage de l'auteur de l'infraction puis sa filature afin de l'appréhender loin de la foule. D'après nos interlocuteurs, néanmoins, certains magistrats, pas davantage formés à la nouvelle psychologie des foules, ont du mal à appréhender cette réalité, nécessaire pourtant à l'inscription dans les politiques pénales locales de cette question de temporalité.

« Je me rappelle encore d'un magistrat du parquet qui disait – pas ici, mais dans un autre poste – il y a peu de temps : « Je ne comprends pas. Je suis régulièrement présent aux manifestations. Pourquoi les flics ne les arrêtent-ils pas alors qu'ils ne sont pas loin de moi ? » Même le magistrat était chargé de poursuivre les infractions. Lorsque l'on veut en interpeller un, il faut déjà fendre la foule sur 15 mètres pour aller interpeller un gars qui ne va pas se laisser faire. Il faut deux personnes pour l'appréhender, ainsi qu'un troisième pour protéger les deux qui appréhendent, et il faut vite tirer derrière, sachant qu'une grappe va

vous tomber dessus. Si vous ne voulez pas allumer tout le monde avec le lanceur de balles de défense pour en interpeller un, il faut mobiliser une équipe qui va comprendre un total de sept ou huit personnes qui vont le ramener derrière une ligne de policiers qui eux vont avancer avec un bouclier et qui vont essuyer les coups. Cela ne se passe pas en un claquement de doigts, en se disant : « Je l'ai vu faire. Je vais le chercher. » Ce n'est pas ainsi que cela se passe. Il faut d'ailleurs rapporter la traçabilité et le fait que c'est bien la bonne personne que l'on a vu à tel moment casser tel panneau publicitaire, telle vitrine, ou jeter tel projectile qui est parti de tel endroit pour atterrir à tel endroit, mais aussi récupérer la victime qui aidera peut-être le service d'ordre à identifier la personne qui a pris le pavé, etc. C'est extrêmement compliqué, extrêmement technique. Il en faut 10 pour aller en chercher un, parce qu'ensuite, il y aura de l'opposition, de l'adversité, et qu'il faut protéger. » (DDSP, entretien 2020).

Du point de vue de nos interlocuteurs, les ressources technologiques offrent en revanche une opportunité pour découpler constatation de l'infraction et interpellation :

« Si cette technique était déjà employée, par exemple au cours du mouvement social de novembre-décembre 1995, l'équipement vidéo des salles d'information et de commandement permettent aujourd'hui, lorsque la couverture vidéo des lieux impliqués est suffisante, de suivre l'individu recherché jusqu'à son retour à son domicile et, de fait, son interpellation.

(...) l'intérêt du CSU, c'est ça, c'est qu'on a la possibilité de suivre des gens et de les interpeller au meilleur moment. Ça veut dire aussi que l'on parle judiciaire, mais il faut aussi des gens pour les interpeller. Les gens, pour les interpeller, c'est les BAC par exemple qui ne sont pas formatées maintien de l'ordre, vous avez entendu la polémique au niveau parisien. Les BAC, on ne les met pas en maintien de l'ordre. Ça dépend des éléments. C'est des BAC qui sont en périphérie, voilà, et dès qu'il y a une opportunité, on part sur l'interpellation. (DDSP, entretien 2020).

Dans ce contexte, l'interpellation peut être différée le temps de la manifestation, la dispersion de la foule offrant de nouvelles opportunités de réalisation de ce geste professionnel :

« Les interpellés, ce n'est pas toujours facile parce que dans une manifestation, interpellés des gens, d'abord ceux qui interpellent sont obligés de garder l'individu le temps qu'on vienne les chercher. Ça les bloque. Ça les neutralise, donc ce n'est pas forcément toujours très bon. Souvent, on le fait en fin de manifestation, c'est-à-dire que quand on identifie les casseurs avec la vidéosurveillance, la vidéoprotection, on donne le signalement et lorsqu'on arrive en fin de manifestation et qu'on les repère, on essaye de les interpellés. Mais les interpellés pendant les actions, c'est extrêmement difficile. On peut en interpellés un pendant la manifestation s'ils sont porteurs de marteaux, de tout ce qui sert à casser, des cailloux, des armes par destination, mais sinon, pendant la manifestation elle-même c'est extrêmement difficile. Ça arrive, mais c'est extrêmement difficile, donc on les interpelle plutôt en fin, avant et après ». (DDSP, entretien 2020).

Ou même davantage, en raison de la possibilité de faire de l'image une preuve recevable et pertinente sur le plan judiciaire :

« Parfois le bleu, ça peut les exciter aussi. Cela dépend. Quand c'est des papys retraités, vous n'avez pas un gros risque. Après l'idée, c'est... Je vous ferai voir tout à l'heure, on a un PC

de folie avec la visio. Et puis on a fait des interpellations grâce à la vidéo. L'interpel, on ne va pas la faire au milieu de la manif. Mais le gars qui va nous balancer des pierres, on va l'identifier, on va essayer de le repérer, on va sortir les images puisque généralement sur les gros services, on met un OPJ au CSU. Parce que nous, on n'a pas le joystick, vous le savez. On n'a pas la maîtrise des caméras. Ce n'est qu'un renvoi du CSU. Et à partir de là, on pourra interpellé la personne où elle a fait une manif au moment le plus opportun. On n'interpelle pas quelqu'un au milieu d'une manif. Sinon vous allez avoir un effet réactif, une réaction de la foule ». (DDSP, entretien 2020).

Ceci dit, le montage d'un dossier efficace sur le plan judiciaire dans le temps de la manifestation reste une opération fragile ; la recherche d'images pertinentes nécessite parfois de savoir prendre le temps de la collecte, comme le constate un des Préfets interviewés.

« Alors le judiciaire ne relève pas de moi mais je sais que les policiers, après chaque manif, ils vont sur Youtube, sur les réseaux sociaux, et ils récupèrent toutes les petites vidéos que font les manifestants qui nous permettent ensuite d'identifier. Et ensuite ils sélectionnent les visages et donc ça leur fait des petits trombinoscopes des manifestants. Et ensuite on se les passe, enfin ils se les passent entre polices des départements. Donc on peut avoir un type violent à X qu'on va repérer ensuite à Y, parce que les policiers ont les papiers avec les têtes. Et à ce moment-là paf ! On va l'interpeller à Y. Voilà on fait ça pas mal. D'autant que eux-mêmes, les GJ, font ce qu'ils appellent des manifs régionales : une manif régionale à X, une régionale à Z, etc. Cela étant, bon, la réponse judiciaire est assez faible. Il n'y a pas longtemps, il y a un GJ qui a été condamné à 2 ou 3 ans de prison, mais qu'il fera sûrement pas. Pour des faits le fameux 17 novembre donc un an pour être condamné. Il y a eu quelques comparutions immédiates mais assez peu ». (Préfet, entretien 2020).

Comme on le voit, les technologies de l'image et de l'information redéfinissent les termes de l'équation autour de l'opportunité d'interpeller et, par conséquent, de judiciariser. Si les pouvoirs publics font le choix de la judiciarisation tout en minimisant les risques de dégâts collatéraux sur la foule, alors l'investissement portera sur l'approvisionnement des services de police judiciaire en images. Il est de ce point de vue intéressant de situer les débats, entre autres, sur l'emploi de drones en manifestation ou l'usage de techniques de marquage des vêtements dans le contexte de la discussion sur la perpétuation d'une stratégie de force minimale et graduée. Si l'impératif de judiciarisation est poursuivi, la nécessité de l'intervention in situ, dans le cours de la manifestation et le cœur du cortège, dépend du flux d'images transmises et de la disponibilité d'OPJ pour l'interpellation postérieure à la dispersion de la manifestation ou à l'éloignement de l'individu recherché loin du rassemblement.

Chapitre 7

Psychologie des foules et catégories de l'entendement policier

Introduction : Un changement de paradigme

Ce chapitre part tout d'abord d'un constat largement relayé par les policiers à différents échelons de la hiérarchie sur une montée de l'ultra-violence des manifestants qui justifierait en proportionnalité des moyens de contrainte et de gestion de plus en plus coercitifs. Ce discours sur une évolution permanente de l'escalade de la violence lors des manifestations a toujours existé, et ce même si le phénomène ne se vérifie pas statistiquement (voir Fillieule 1997, *op. cit.*). Il correspond à une perception largement partagée au sein de la police qui alimente des revendications récurrentes autour de la dotation en équipements des unités de maintien de l'ordre. Il est temps aujourd'hui de remettre en question cette vision. Nous le ferons en identifiant tout d'abord comment cette croyance dans la violence ontologique des manifestants s'ancre dans des théories de la psychologie des foules anciennes et largement remises en question aujourd'hui tant d'un point de vue académique que pratique. Ce détour théorique aura pour but de pointer la façon dont ces référentiels dépassés entretiennent une vision par les policiers des manifestants comme des combattants voire des ennemis (en témoigne le vocabulaire professionnel relativement ambigu de « l'adversaire » en parlant des manifestants).

Cette vision s'est d'autant plus renforcée dans les années 2000 que s'opère dans les esprits et dans les faits la fusion des figures du black-bloc et du casseur venu des banlieues qui cristallise l'opposition avec l'autorité. Or ce cadre de pensée agit comme une prophétie auto-réalisatrice: la police perçoit la foule des manifestants comme potentiellement hostile et agit envers elle en conséquence, ce qui renforce la perception par la foule du caractère injuste et inappropriée de l'attitude de la police qui alimente l'hostilité et favorise le conflit et la violence. Le contexte français est à ce titre particulier au regard d'autres pays européens : la répétition des affrontements dans les banlieues y alimente un processus de polarisation entre police et population. Cette situation est désastreuse, car pour qu'une police soit en mesure de faire du maintien de l'ordre efficace, il faut qu'un lien de confiance existe entre la population et la police, ce qui semble constituer - comme en témoignent les récents débats publics - un problème majeur en France aujourd'hui. Pour accepter la violence physique qui doit pouvoir s'exercer de façon légitime par la police sur des manifestants en cas de basculement violent, il faut que la majorité des manifestants considèrent le caractère ajusté et proportionné de l'action policière comme une norme stable et partagée. La perception de la police en temps normal configure en cela le cadre d'interaction entre police et manifestants en situation de maintien de l'ordre, et toute action indiscriminée de la part de la police dans un tel contexte ne fera que renforcer la défiance des manifestants et favoriser l'escalade. Pour que son action soit perçue comme légitime, la police ne doit donc pas considérer la foule comme une entité violente par nature et de façon indistincte. Comme un tango qui se danse à deux, cette posture

génère une conflictualité de plus en plus marquée entre police et manifestants avec laquelle il convient de rompre drastiquement. Afin de sortir de cette impasse théorique et pratique, nous mettrons en avant dans un deuxième temps de nouvelles approches plus actuelles de la psychologie des foules, orientées vers une pacification des conflits, qui plaident pour des actions policières ciblées et perçues comme adéquates par les manifestants. Ceci nous amènera à plaider pour un changement de paradigme profond en termes théorique et doctrinal dans l'exercice du maintien de l'ordre « à la française » en nous appuyant sur des innovations tactiques élaborées par les polices des pays voisins à l'échelle européenne et largement reconnues comme bonnes pratiques à l'heure actuelle.

Le questionnement autour de ces nouvelles approches et de leur nécessaire intégration dans les schémas de maintien de l'ordre élaborés et enseignés à l'échelle nationale ne relève pas seulement d'une adaptation purement « technique ». Elle pointe plus fondamentalement la nécessité de remettre au centre de l'activité de maintien de l'ordre l'exigence de professionnalisme des policiers et la nécessaire mise à distance émotionnelle qui doit accompagner l'exercice au niveau opérationnel. Il convient en effet de re-situer le contexte des manifestations dans le champ des droits fondamentaux, notamment de libre expression des opinions qui doit être garantie par l'Etat, et donc par la Police comme institution démocratique au service à la population. Le renouvellement des référentiels théoriques sur la foule en matière de formation policière pour comprendre les dynamiques à l'oeuvre dans les comportements collectifs d'agrégation ou de désolidarisation en fonction des logiques d'interaction manifestants – police est en ce sens une nécessité absolue. En renforçant la connaissance théorique sur les foules, il convient d'amener les policiers à se détacher d'une vision émotionnelle du rapport aux manifestants pour aborder le maintien de l'ordre comme une activité complexe, nécessitant des savoirs spécifiques et une attitude professionnelle. *In fine*, ce travail de reformulation du cadre théorique de l'activité du maintien de l'ordre en lien avec une conception de la foule et de la démocratie doit se traduire dans des pratiques plus ajustées. En effet, tout n'est pas joué à l'avance : si les caractéristiques des manifestants (établies par exemple par le renseignement policier) peuvent donner un indice sur le niveau de risque de basculement violent, l'étincelle qui mettra le feu aux poudres dépend de logiques d'interactions police - manifestants et des dynamiques de foule qui s'ancrent dans des situations. Afin de traquer ce point de bascule, l'anticiper et agir en amont pour limiter sa probabilité de survenance, il convient de changer de regard en profondeur. Car la police peut faire beaucoup pour prévenir la violence, bien moins pour la stopper.

1. Cadrage théorique sur la psychologie des foules

1.1. La psychologie des foules traditionnelles

Les premiers travaux pouvant être rattachés aux comportements de foule apparaissent dans les années 1880-1910, moment où se développe la vogue de la psychologie des foules, c'est-à-dire l'étude des processus psychiques sous-tendant les phénomènes collectifs. Un des premiers à avoir proposé une définition de la foule et de ses mécanismes est le criminologue italien

Scipo Sighele (Sighele, 1892¹⁹¹), qui la décrit non pas comme une masse inorganisée formée d'éléments hétérogènes (non-coordonnée donc sans risque néfaste) mais comme une entité propre faisant exister une forme d'être collectif différent de la somme de ses composantes, où les qualités intellectuelles des individus s'annulent les unes par rapport aux autres, tandis que les mouvements affectifs augmentent. De ce fait, la foule est pour Sighele, un danger en elle-même du fait qu'en son sein, « *des individus, qui en des circonstances normales ne se révoltent pas contre les limitations imposées par la coutume et par la loi, perdent leur équilibre moral habituel et leur contrôle de soi sous l'influence de l'excitation de la foule, et ne se comportent plus alors comme des êtres humains, mais comme des bêtes sauvages déchaînées* » (Park, 2007, p.27¹⁹²). Au même moment en France, Gabriel Tarde élabore une analyse des foules à travers une série de publications parues dans les années 1890¹⁹³. A la base de sa pensée, on trouve l'idée selon laquelle toute collectivité humaine repose sur les "lois de l'imitation"¹⁹⁴ la société pourrait se définir comme "une collection d'êtres en tant qu'ils sont en train de s'imiter entre eux"¹⁹⁵. Une fois constitués en foule, les hommes perdent toute individualité au profit d'une sorte "d'âme collective" car "dans la composition d'une foule, (...) les angles de l'individualité s'émoussent mutuellement"¹⁹⁶. Pourtant, cette organisation subite ne peut se faire que sous l'effet d'un catalyseur puissant, celui d'une "pensée dirigeante". Dans l'esprit de Tarde, en effet, une foule ne se constitue pas spontanément et obéit toujours aux sollicitations d'un meneur.

Toujours à la même époque¹⁹⁷, notamment dans son ouvrage de référence *La Psychologie des foules*, Gustave Le Bon développe l'idée que lorsque se forme une foule, la personnalité consciente de chacun s'annihile pour ne former qu'une vaste "âme collective". Ce phénomène, que Le Bon qualifie de "loi de l'unité mentale des foules", produit des effets psychologiques délétères car "l'individu en foule acquiert, par le fait seul du nombre, un sentiment de puissance invincible"¹⁹⁸. Ce sentiment permet la libération des instincts, libération favorisée

¹⁹¹ Scipo Sighele, *La foule criminelle, Essai de psychologie collective*, Félix Alcan, Paris, 1901 (édition originale 1892).

¹⁹² Robert E. Park, *The Crowd and the Public, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, 1904 [trad. française, La Foule et le Public, Paris, Parangon, 2007]*.

¹⁹³ Tarde publie deux premiers ouvrages en 1890 : *La Philosophie pénale* chez Masson et *Les Lois de l'imitation* chez Felix Alcan. Suivront des articles comme « Le crime des foules » en 1895, communication au congrès d'anthropologie criminelle de Bruxelles reprise dans *Essais et mélanges sociologiques* publié chez Masson, foules et sectes du point de vue criminel, revue des deux mondes en 1893 ou encore « Le public et la foule », dans la *Revue de Paris*, en juillet 1898. Les deux derniers articles ont été republiés ensemble en 1903 sous le titre *L'opinion et la foule*, réédité en 1989 avec une introduction de D. Reynié. Sur Tarde et son œuvre, cf aussi Pierre Favre, « Gabriel Tarde et la mauvaise fortune d'un « baptême sociologique » de la science politique », *Revue française de sociologie*, 1983, Vol 24 n°1 pp. 3-30.

¹⁹⁴ Tarde, *Les lois de l'imitation, op. cit.*

¹⁹⁵ *ibid*, p 76.

¹⁹⁶ *ibid*, p 40.

¹⁹⁷ Gustave Le Bon, *Les lois psychologiques de l'évolution des peuples*, Paris, Alcan, 1894 et *Psychologie des foules*, Paris PUF Quadrige, 1988, (1^{er} éd en 1895). Sur Le Bon et son oeuvre, voir Yvon J. Thiec, « Gustave Le Bon, prophète de l'irrationalisme de masse », *Revue française de sociologie*, 1981 Vol 22 n°3 pp. 409-428 ; Robert A. Nye, *The Origins of Crowd Psychology: Gustave LeBon and the Crisis of Mass Democracy in the Third Republic*. London: Sage Publications, 1975 et Catherine Rouvier, *Les idées politiques de Gustave Le Bon*, Paris, Presses universitaires de France, 1986.

¹⁹⁸ Le Bon *Psychologie des foules ; op. cit.*, p 13.

par le sentiment d'impunité que fait naître l'anonymat¹⁹⁹. A cela s'ajoute la contagion mentale et la suggestibilité dont la contagion n'est qu'un effet. La foule ainsi définie, Le Bon s'attache à en déterminer le caractère, tout comme on pourrait le faire d'une personne. Elle est impulsive, mobile et irritable, suggestible et crédule. Ses sentiments sont d'un grand simplisme et sont voués à l'exagération, à l'autoritarisme et à l'intolérance. Dans son court texte intitulé *La Foule et le Public* (parution originale en 1904), Robert Ezra Park repart de la psychologie des foules élaborée par Sighele, Tarde et Le Bon et de son postulat principal : en foule, les affects, les instincts, les émotions se mêlent par des mécanismes d'imitation pour former une dynamique d'excitation collective, une âme collective. Cette vision négative de la foule se retrouve très clairement dans la relecture de l'ouvrage de Park que fait Daniel Cefaï lorsqu'il écrit que « *Park propose une vision de la foule conforme à celle de la psychologie collective. Elle est minée par les affects et se soumet à ses instincts, elle ondule de mouvements d'imitation comparables à ceux d'un troupeau. Elle s'ébranle sans cohérence, absorbe les consciences individuelles et vit dans un présent immédiat. Elle se déploie à travers la répétition automatique de phénomènes d'imitation, de contagion et de suggestion où, de façon quasi animale, sans aucune intervention extérieure, ses membres s'identifient les uns aux autres, reproduisent de l'un à l'autre les mêmes mouvements corporels et affectifs, entrent dans des dynamiques d'excitation collective par réaction circulaire et finissent par constituer un collectif qui s'autoengendre et s'autodécompose - depuis le piétinement d'inquiétude jusqu'à la débandade d'affolement* ». (Cefaï, 2007, p. 43²⁰⁰).

1.2. Foule, société et démocratie

Valorisant la figure de l'individu moderne, libre, rationnel et autonome, le climat intellectuel de l'époque de la fin du 19ème siècle et du début du 20ème où ont été élaborées les premières théories sur la foule ne pouvait que développer une certaine méfiance voire une aversion explicite envers les phénomènes d'effervescence collective (Mariot, 2001²⁰¹), au premier rang desquels les comportements de foule, perçus comme irréfléchis, formes de reliquats archaïques incompatibles avec le sens de l'histoire et du progrès. Ainsi la foule analysée par ces théories classiques de la psychologie des foules est une construction sociale qui convertit la réalité observable du rassemblement physique d'individus en objet scientifique pouvant être étudié en tant que tel. Focalisées sur le basculement dans la violence, ces théories font exister une foule anxiogène qui constitue une menace pour l'ordre public. Il est ici nécessaire de resituer la production de théorie dans un contexte socio-historique. Rappelons à ce titre que le mouvement révolutionnaire porté par le développement des théories marxistes et communistes constitue à l'époque un risque fort pour les régimes politiques institutionnels en place. Considérant d'un côté que les théories pour penser le social et ses formes sont toujours

¹⁹⁹ "Comme le sauvage, elle (la foule) n'admet pas d'obstacles entre son désir et la réalisation de ce désir, et d'autant moins que le nombre lui donne le sentiment d'une puissance irrésistible. Pour l'individu en foule, la notion d'impossibilité disparaît (...) Faisant partie d'une foule, il prend conscience du pouvoir que lui confère le nombre, et à la première suggestion de meurtre ou de pillage, il cèdera immédiatement", *ibid*, p 18.

²⁰⁰ Daniel Cefaï, *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*, La Découverte, Paris, 2007.

²⁰¹ Nicolas Mariot, « Les formes élémentaires de l'effervescence collective, ou l'état d'esprit prêté aux foules », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n°5, pp. 707-738.

historiquement situées, et de l'autre que la société française est objectivement beaucoup plus pacifiée aujourd'hui qu'au tournant du 20^{ème} siècle, il devient alors évident que les théories de la psychologie des foules forgées à l'époque influencent négativement et de façon disproportionnée les manières de penser la foule contemporaine.

Afin de rendre justice à la fécondité de sa pensée et relever le caractère visionnaire de ses analyses, précisons que – contrairement aux auteurs qui l'ont précédé - Park considère également le comportement collectif comme potentiellement créateur en tant que vecteur du changement social. Le terme de « comportement collectif » correspond pour lui à « ces phénomènes qui expriment de la manière la plus évidente et élémentaire les processus par lesquels les sociétés sont désintégrées et réduites à leurs éléments constitutants et les processus par lesquels ces éléments sont à nouveau reliés entre eux dans de nouvelles relations pour former de nouvelles organisations et de nouvelles sociétés²⁰² ». Cette intuition est fondamentale : elle vient déplacer l'analyse des phénomènes de foule d'une approche psychologique marquée par un présupposé d'anomie vers une pensée du ferment démocratique engagé dans les rassemblements de foule, là où les analyses produites à la même époque se limitent à une interprétation de la foule comme une forme de négation de l'idée de société, une tentation instinctive et anachronique du retour à l'état sauvage où les passions prendraient le pas sur la raison. Cette vision, teintée de jugement de valeur, s'ancre dans le contexte de l'époque où ces théories ont été forgées. En effet, si la Révolution Française est restée dans l'histoire comme un moment fort où, à l'occasion de la prise de la Bastille, le peuple a conquis sa liberté et fait preuve de sa capacité d'auto-détermination, cet épisode a fait également la démonstration de la menace que peut représenter la constitution d'une foule pour un système politique et le pouvoir en place.

Plus d'un siècle après le 14 juillet 1789 mais dans un contexte marqué par l'insurrection ouvrière de juin 1848 et sa répression brutale puis par le soulèvement prolétaire de la Commune de Paris en mars 1871 (réprimé lors de la « Semaine sanglante » du 21 au 28 mai qui fit selon les sources entre 17 et 20'000 victimes) l'idée de foule est plus que jamais marquée par l'association classes laborieuses - classes dangereuses (Chevalier, 2002²⁰³). Philippe Münch relate dans un article sur la « foule révolutionnaire » (Münch, 2010²⁰⁴) qu'Hyppolite Taine, contemporain de l'époque, décrivait le peuple révolté de la Commune de Paris comme un « curieux mélange » de « misérables », d'« affamés », de « bandits » et de « patriotes », animés autant par le « crime » que par l'« esprit public », autant par les « passions méchantes » que par les « passions généreuses ». La foule souveraine est un « animal primitif » « surexcité », « farouche », affranchi de la raison et « livré à ses sensations, à ses instincts

²⁰² Ernest Burgess et Robert Park, Introduction to the Science of Sociology, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, 1921, p. 440-441.

²⁰³ Louis Chevalier, Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIXe siècle, Perrin, 2002

²⁰⁴ Philippe Münch, « La foule révolutionnaire, l'imaginaire du complot et la violence fondatrice : aux origines de la nation française (1789) », Conserveries mémorielles, mis en ligne le 25 septembre 2010, #8, URL : <http://cm.revues.org/725>

et à ses appétits ». (Taine, 1986, p.341²⁰⁵). En vis-à-vis, Münch nous indique que « dans un article de 1934, devenu classique, Georges Lefebvre a déconstruit cette représentation animalière et barbare de la foule en montrant notamment que l'agrégation sociale s'effectuait essentiellement à partir d'une « mentalité collective antécédente », relativisant du coup la place des pulsions dans la dynamique de l'action populaire (Lefebvre, 1988²⁰⁶). Selon Lefèvre donc, même derrière les violences révolutionnaires les plus extrêmes, il existe des logiques politiques, sociales et économiques (cherté, subsistances) qui supposent une part de rationalité des acteurs à l'œuvre.

Cette évocation de Georges Lefebvre par Münch nous permet d'identifier à ce stade de la réflexion une ligne de fracture qui apparaît dans les écrits fondateurs que nous venons d'évoquer entre d'un côté une représentation purement négative de la foule comme un retour à la meute animalière guidée par les instincts et de l'autre côté une conception plus humaniste où le comportement des individus au sein d'une foule reste guidé par des motifs et des raisons d'agir, même si sa légitimité peut être objet de débat. Il est en particulier significatif de constater dans l'exemple des émeutes révolutionnaires ou ouvrières françaises que ces deux conceptions co-existent dans l'interprétation d'un même fait historique.

1.3. Une vision problématique de foule ancrée dans les pratiques policières

Les éléments que nous venons de développer nous permettent de constater que la vision dominante de la foule comme entité hostile « par nature », reprise aujourd'hui implicitement ou explicitement dans certaines approches policières de maintien de l'ordre en France, opère un raccourci problématique en se focalisant sur une seule des deux faces du phénomène (la potentialité négative agrégée) en négligeant la portée positive d'une action collective qui porte en son sein les fondements de toute société démocratique. Le problème se déploie tout autant au niveau des principes que de leur traduction opérationnelle lors d'engagements de maintien de l'ordre policier. La vision de la foule comme entité irrationnelle (renforcée par la métaphore animalière) débouche logiquement sur une stratégie de gestion orientée vers le « dressage », auxquelles peuvent être associées des techniques policières répressives afin de dompter la foule, par l'usage ferme de la force s'il le faut. Cette matrice idéologique doit clairement être revue au profit d'une conception plus moderne des missions de police en contexte démocratique du 21^{ème} siècle, en phase avec les enjeux de notre époque.

Ce changement de paradigme, par ailleurs opéré par la majorité des pays voisins (nous y reviendrons), est rendu d'autant plus nécessaire du point de vue de la formation des agents. La conception du manifestant qui découle de l'utilisation des théories de la contagion devrait avoir pour fonction de justifier dans un premier temps la patience dont il est demandé aux policiers de faire preuve en cas d'agression par la foule ou de déprédation, puis de légitimer dans un second temps l'intervention musclée, lorsque l'autorité civile en a pris la décision ou

²⁰⁵ Hippolyte Taine, *Les origines de la France contemporaine*, vol. 1 (L'anarchie spontanée), Robert Laffont, 1986.

²⁰⁶ Georges Lefebvre, *La Grande peur de 1789 [1932], suivi de Les Foules révolutionnaires [1934], présentation de Jacques Revel*, Armand Colin, Paris, 1988.

dans des situations de légitime défense. C'est au nom de cette conception que l'attente, les jets de projectiles et les insultes, doivent d'abord être tolérés par des hommes à qui l'on a inculqué l'idée qu'ils ont à faire "à des enfants" ou du moins à des "êtres ayant perdu la maîtrise de leur volonté". Mais en même temps, et il n'y a pas là contradiction, cette vision des choses est au principe de la légitimation de l'intervention à la fois parce que la foule irresponsable est devenue dangereuse et parce que derrière elle agissent des meneurs qu'il faut circonvenir. Toutefois, que les officiers aient recours à la psychologie des foules lorsqu'on leur demande de rendre compte de leur action - dans des rapports ou devant des commissions parlementaires-, qu'ils l'utilisent systématiquement pour nourrir leurs enseignements théoriques dans les écoles de formation ne suffit pas à conclure que c'est bien à travers ce prisme que les manifestations sont perçues dans la pratique.

A dire vrai, on peut douter du fait que les policiers sur le terrain contiennent leurs réactions vis-à-vis d'une foule hostile par son assimilation à un ensemble de "personnes égarées" qu'il faut traiter comme on traiterait des enfants. Il y a loin de ce vœu pieu rabâché dans les manuels et la pratique quotidienne du maintien de l'ordre par les hommes du rang. En réalité, de la théorie des foules, les officiers ne semblent retenir que la dichotomie entre la foule et les meneurs et donc la notion de contagion, la question de l'irrationalité de la foule se ramenant plutôt à une dichotomie entre manifestations organisées (tenues par un service d'ordre et obéissant à des représentants) et inorganisées/"spontanées". Ce type de qualification permet l'imputation des violences à un groupe marginal, situé en quelque sorte à côté de la manifestation. Sont ainsi dédouanés à la fois les forces de l'ordre et les manifestants eux-mêmes, dont on reconnaît le droit à exprimer pacifiquement des revendications. Associée à cette vision dichotomique, on trouve l'idée selon laquelle les comportements en foule sont irrationnels. Les foules sont décrites en termes psychologiques par "la prédominance de l'affectivité", "une activité intellectuelle réduite", "la perte du sens de la réalité, l'inconscience".

En France, loin d'être cantonnées aux manuels de formation ou à quelques dirigeants policiers, ces analyses sont systématiquement véhiculées par l'ensemble de l'encadrement, à la fois au sein des forces spécialisées de maintien de l'ordre et de la police urbaine. Que la distinction entre manifestants pacifiques et manifestants recherchant l'affrontement soit au centre des classifications policières n'a pas de quoi étonner. En revanche, le recours aux schèmes de la psychologie des foules de la fin du 19^{ème} siècle (foules rationnelles/irrationnelles) peut surprendre étant donné le discrédit intellectuel de ces théories, aujourd'hui unanimement rejetées par les sciences sociales au profit d'une nouvelle psychologie des foules plus ancrée dans l'époque, et que nous allons décrire à présent.

2. Un renouvellement des approches théoriques et pratiques sur les foules

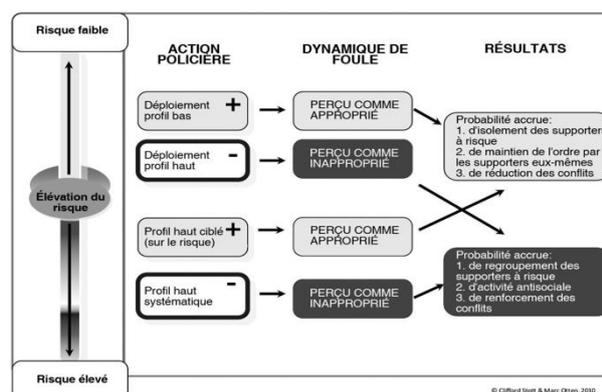
2.1. Une nouvelle psychologie des foules

Une nouvelle psychologie des foules, apparue depuis plus d'une vingtaine d'années et

inspirée par des psychologues sociaux, au premier rang desquels Stephen Reicher²⁰⁷, s'appuie sur une démarche d'observation expérimentale et participative. Fondée sur un modèle de l'identité sociale (*ESIM - Elaborated Social Identity Model of crowd behaviour*) construite dans les relations entre groupes, cette perspective présente une articulation entre explications centrées sur les individus et sur les groupes. Ces deux niveaux sont ancrés dans les variations de l'identité associée aux appartenances sociales. Le niveau d'expression de l'identité repose sur le degré de visibilité et de perception de relations entre groupes lorsque les personnes pensent, discutent ou se rassemblent. Celles-ci vont agir *psychologiquement* en tant que membres d'un groupe dans la mesure où le contexte est marqué par la présence réelle ou symbolique d'un autre groupe. Dans ce cadre, elles expriment leur appartenance en affichant les traits et les normes les plus distinctifs de leur groupe face aux membres de l'autre groupe. Lorsque cette présence s'estompe, leurs relations s'inscrivent davantage dans un contexte interindividuel où elles peuvent affirmer des caractéristiques qui les différencient des membres de leur(s) groupe(s).

Les manifestations, dans leur développement tant collectif qu'individuel, peuvent être analysées dans ce cadre. Tout d'abord, elles sont issues d'un rassemblement dont l'ampleur dépend de la visibilité dans la sphère publique des appartenances qui sont mobilisées. L'appel à manifester institue un changement de

niveau de la définition identitaire, en mettant en évidence les enjeux normatifs entre divers groupes sociaux. La mise en place et le déroulement de la manifestation dépendent ensuite des rapports intergroupes dans lesquels sont pris les participants. Ainsi, lorsque les signes, drapeaux ou slogans sont organisés autour d'un point de vue homogène et clairement



opposé à un adversaire, la cohésion du groupe et l'identification de ses membres se renforcent et permettent des actions déterminées vers les espaces occupés par l'adversaire. C'est dans de telles situations que les auteurs observent le développement d'émeutes et d'affrontements, notamment face à la police, dont la présence accentue la cohésion de la manifestation. À l'inverse, dès que l'homogénéité se lézarde par l'apparition de signes qui signalent des points de vue différents, les manifestants sont amenés à redéfinir leur identité en s'inscrivant dans l'un des groupes présents. Il en résulte des tensions internes qui affaiblissent la cohésion du rassemblement et peuvent dans certains cas entraîner des affrontements entre les participants. À l'extrême, lorsqu'une manifestation prend la forme d'un agrégat d'entités hétérogènes, l'action collective se dissout à mesure que la déambulation des participants se résume à des relations interindividuelles au sein de petites unités disloquées. Ainsi, il serait possible de

²⁰⁷ Stephen Reicher, « The St Pauls Riot : An Explanation of the Limits of Crowd Action in Terms of a Social Identity Perspective », *European Journal of Social Psychology*, 14, 1984, p. 1-21 ; « Crowd Behaviour as Social Action », dans John C. Turner (eds), *Rediscovering the Social Group : A Self-categorization Theory*, Oxford, Blackwell, 1987, p. 171-202 ; « The Battle of Westminster : Developing the Social Identity Model of Crowd Behaviour in Order to Explain the Initiation and Development of Collective Conflict », *European Journal of Social Psychology*, 26, 1996, p. 115-134.

comprendre comment certains cortèges a priori paisibles peuvent se transformer en action collective violente alors que des manifestations supposées agressives se déroulent sans heurts.

La grande force de cette nouvelle psychologie des foules réside dans sa capacité à décrire les dynamiques situationnelles positives ou négatives qui s'enclenchent en situation d'interaction entre police et manifestants en fonction de l'action policière et de sa perception par la foule, comme l'illustre le schéma ci-contre.

Très concrètement, cette nouvelle psychologie des foules implique un certain nombre de conséquences que l'on peut résumer ainsi : l'usage indiscriminé de la force par la police durant un événement protestataire peut avoir un impact négatif sur les dynamiques de la foule et accroître le risque de menace à l'ordre public. Il est donc nécessaire d'éviter tout recours indiscriminé à la force pour éviter que ceux qui manifestent sans intention malveillante ne se trouvent solidaires de ceux qui ont l'intention d'en découdre. Pour cela il faut trouver le moyen de véhiculer une perception de la légitimité de l'action policière auprès du plus grand nombre via 1/ une stratégie de facilitation des comportements pacifiques de la foule (information, orientation, liaison permanente) ; 2/un profil tactique encourageant le dialogue et la communication avec les manifestants, avant, pendant et après l'événement ; 3/ l'évitement de toute action répressive indiscriminée et la mise en place d'une stratégie incrémentale et ciblée de recours à la force.

En 2006, une conférence du CEPOL (European Police College) a souligné l'intérêt de cette nouvelle approche de la foule et son importance pour la réforme des doctrines de maintien de l'ordre²⁰⁸. Mais la véritable prise en compte de cette approche date de 2008, avec la publication en suédois de l'article "Maintenance of law and order through knowledge-based police work" rédigé par Reicher, Stott, Adang, et al. Dans cet article, le modèle ESIM est défendu et illustré, et sera bientôt adopté par la police suédoise, comme l'indique Ola Österling, *Police Superintendent, Stockholm County Police, Sweden* :

« La police du dialogue a définitivement trouvé son rôle avec ce document. Dans cet article, les principes de réduction des conflits ont reçu des modèles d'explication et la police du dialogue a eu l'occasion d'expliquer son rôle en utilisant des termes autres que ceux qu'elle avait utilisés auparavant. Des tâches telles que l'explication de la façon dont les identités sociales naissent des mémoires collectives et la façon dont les individus perçoivent la police font partie des tâches les plus importantes de notre organisation. Comme mentionné, l'article sur le travail policier basé sur la connaissance a signifié une percée pour la Police du Dialogue. Une fois qu'il est devenu possible de se référer aux principes et théories de réduction des conflits sur les identités sociales (Modèle d'identité sociale élaboré - ESIM), la police du dialogue est passée d'une unité dont la valeur était remise en question à une unité dont le rôle allait de soi. » (in « Dialogue police work : a balancing act on a slack tightrope », Rapport GODIAC p. 58²⁰⁹).

A partir de là, une partie des recommandations formulées ont été intégrées dans le

²⁰⁸ https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/website/Research_Science/tppre.pdf

²⁰⁹ https://www.akademiapz.sk/sites/default/files/OVVP/GODIAC_Anthology_2013.pdf

développement des Special Police Tactics (SPT) en Suède (Stott, 2009²¹⁰) et dans le manuel d'emploi de l'association des chefs de police "Keeping the Peace" (2010) en Grande-Bretagne²¹¹, mais aussi dans le Handbook européen de 2010, avec notamment des recommandations concernant la gestion des événements sportifs à dimension internationale²¹². Depuis 2010, une réflexion au niveau européen s'est développée et a conduit à la mise en place de ce qui tend à devenir un nouveau paradigme unifié de maintien de l'ordre. Celui-ci repose en tout premier lieu sur une revisite profonde de la psychologie des foules traditionnelle, dont nous avons exposé brièvement les éléments dans une section précédente, autour du modèle de l'identité sociale élaboré par Stephen Reicher et ses collègues mais aussi des apports des travaux de Otto Adang dans le domaine du hooliganisme sportif. C'est sur cette base, que le projet européen d'envergure nommé GODIAC a été mené 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 mais aussi tactiques de base. Le projet prend sa source dans une initiative du Swedish Special Police Tactics (SPT) et c'est sur la base de l'identification d'un ensemble de « bonnes pratiques » dans neuf pays européens que la doctrine KFCD ou GODIAC s'est élaborée. On en retrouve les linéaments dans l'approche *conflict management* en vigueur en Allemagne, dans le système des officiers de dialogue en Suède, l'évent police au Danemark, les *peace units* en Hollande et enfin les *officiers de dialogue/Liaison* en Grande-Bretagne.

2.2. Le modèle KFCD

Partant de l'apport pour l'évolution des doctrines de maintien de l'ordre des nouvelles approches en matière de psychologie des foules que nous venons de présenter, il est possible de résumer leurs grands principes en quatre catégories opérationnelles que nous avons rassemblé sous l'acronyme KFCD pour Knowledge (connaissance), Facilitation, Communication, Différentiation que nous allons à présent brièvement présenter.

Knowledge : Reicher et ses collègues (2007²¹³) soulignent l'importance du renseignement sur les potentiels fauteurs de trouble. Il s'agit non seulement de comprendre les circonstances dans lesquelles « la violence d'une minorité débouche (ou pas) sur une violence collective » (2007, p. 409) mais aussi de prendre conscience du besoin pour la police –pendant les phases de préparation et dans les briefings renseignement- de s'éduquer à propos des identités sociales des personnes et des groupes que l'on va retrouver dans la foule manifestante. Ce qui implique une bonne connaissance de leurs « *valeurs, leurs normes, leurs buts et objectifs, leur*

²¹⁰ C. J., Stott, (2009). *Crowd Psychology and Public Order Policing: An Overview of Scientific Theory and Evidence*. Liverpool: University of Liverpool. Submission to the HMIC Policing of Public Protest Review Team https://issuu.com/rborum/docs/crowd_psychology_and_public_order_policing

²¹¹ <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2012/jan/uk-manual-public-order-2010.pdf>

²¹² European Union, « Council Resolution of 3 June 2010 Concerning an Updated Handbook with Recommendations for International Police Cooperation and Measures to Prevent and Control Violence and Disturbances in Connection with Football Matches with an International Dimension, in Which at Least One Member State is Involved » (2010/C 165/01), 2010.

²¹³ S. Reicher, C. Stott, J. Drury, O. Adang, P. Cronin & A. Livingstone (2007) Knowledge-Based Public Order Policing: Principles and Practice. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* Vol. 1, No. 4, pp. 403-415.

sens de ce qui est juste et approprié, leurs stéréotypes et leurs attentes vis-à-vis des autres groupes, leur histoire d'interaction avec ces groupes et tout ce qui a une signification symbolique particulière (dates, lieux, objets, formes d'action)" (2004, p. 566²¹⁴). Ces aspects sont vus comme basiques pour permettre à la police de mener à bien son travail de gestion des foules. Ce point peut sembler aller de soi mais l'expérience prouve que les visions stéréotypées, la méconnaissance et les rumeurs tiennent bien souvent lieu d'information plus qu'une connaissance précise des objectifs et du modus operandi des groupes manifestants. De ce point de vue la littérature policière –partout en Europe- sur les black blocs ou sur les différentes formes d'action menées par le CIRCA (Clandestine Insurgent Rebel Clown Army) en sont de bons exemples.

Facilitation : La facilitation renvoie à l'idée qu'il faut tout mettre en œuvre pour que les groupes manifestants pacifiques puissent exprimer leur opinion. Il faut pour cela être en mesure d'identifier les «but斯 légitimes» des manifestants et faire en sorte dans un dialogue permanent de trouver ensemble des solutions adéquates pour la mise en œuvre des services d'ordre. De la sorte, “la police évitera non seulement la violence de la part de ces participants, mais elle obtiendra également leur coopération pour traiter avec la minorité des autres” (2007, p.409). La facilitation doit intervenir à toutes les étapes des opérations de police. Ce qui veut dire que dans les situations à risque tout particulièrement, la police doit chercher à faciliter l'expression des parties pacifiques de la foule. Ce faisant, il est attendu que la majorité des personnes composant une foule « ne réagissent pas à la présence de la police comme à un obstacle, mais plutôt comme à une possibilité » (2007, p. 410).

Communication : La notion de communication se réfère à ce qui est communiqué mais aussi au comment l'on communique et en direction de qui. La communication doit intervenir à différentes étapes et de différentes manières. Dans les phases préparatoires, des discussions doivent avoir lieu entre les parties. Y compris sur les buts poursuivis par les organisateurs de la manifestation et la manière dont la police peut y contribuer. Les accords trouvés dans la négociation devraient être rendus publics (ce qui notons le marque un changement notable par rapport aux pratiques de négociation entre organisateurs de manifestations et autorités policières, le plus souvent laissées dans l'ombre pour éviter toute accusation de collusion de la part de la base manifestante). Avant l'événement, cette communication peut s'appuyer sur les media classiques (TV, radio, journaux) mais aussi sur les réseaux sociaux et le tractage. Pendant l'événement la communication est plus directe, en face à face et l'on peut avoir recours à des haut-parleurs/mégaphones ou des écrans LED géants pour informer la foule. La communication est cruciale pour assurer la transparence de l'action de la police et, ce faisant, pour éviter toute incertitude qui pourrait offrir “ un espace dans lequel ceux qui s'appuient sur la méfiance historique à l'égard de la police peuvent gagner en influence ” (2007, p. 410). Cela est tout particulièrement valable dans les situations potentiellement conflictuelles. Reicher et ses collègues (2004) soulignent qu'en plus de ce qui est communiqué, il faut se préoccuper de comment l'on communique. De préférence cela doit se faire via “des personnes

²¹⁴ S Reicher, C. Stott, P. Cronin & O. Adang, (2004) An integrated approach to crowd psychology and public order policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*. 27, 558-572.

qui ont la confiance et le respect des groupes au sein de la foule” (2004, p. 566). De ce point de vue il est particulièrement important d’avoir à disposition des “community mediators” dont le travail doit être pro actif et qui doivent être “ disponible pour communiquer sur les lieux d'un début de violence ”.

Differentiation : Les personnes posant problème doivent être traitées individuellement et de telle manière que les autres participants n’en soient pas affectés. A partir d’une différenciation claire, le traitement rapide et dynamique de toute personne agissant de manière suspecte doit prévenir tout risque d’extension des comportements illégaux. La différenciation renvoie à la nécessité de bien connaître les diverses identités des membres de la foule, leur comportement et leurs réactions usuelles. Sur cette base, Reicher et ses collègues préconisent un traitement différentiel. Ce tout particulièrement lorsque les violences démarrent dans un cortège et que bien souvent les charges sont indiscriminées. “C’est précisément pour mettre fin à la violence de quelques-uns qu’il faut être permissif à l’égard du plus grand nombre” (2004, p.568). La police en tenue de son côté doit se comporter de telle manière que la masse des manifestants se désolidarise des casseurs et éventuels fauteurs de trouble. Mais cela n’est pas facile à réaliser sur le terrain. Même fort d’une bonne connaissance de l’hétérogénéité de la foule, il est plutôt habituel de percevoir ses différentes composantes – en situation- comme identiques. Se posent également des questions tactiques et d’organisation des interventions ciblées. Il est donc nécessaire de mettre au point des tactiques de différenciation, préconisent les auteurs, mais cela ne doit pas être une option. Au contraire, il s’agit des “considérations qui doivent être intégrées dans chaque décision tactique ou stratégique, dans la formation, la planification, l’équipement, le briefing et les opérations dans la foule” (2004, p. 569).

Le modèle KFCD, on le voit, est hautement prescriptif et se cantonne à énoncer de grands principes dont la mise en oeuvre reste à penser. Certes, une bonne partie des préconisations sont de bon sens et sont déjà inscrites dans la panoplie du maintien de l’ordre classique du modèle police des citoyens. Toutefois, derrière ces proximités, il y a bien un appel à un changement profond de la conception policière du maintien de l’ordre. Ce qui ne va pas de soi et devrait commencer par une réforme –plus ou moins profonde selon les pays- des modalités de la formation initiale et continue afin de peser sur ce que d’aucuns appellent la « culture policière » ou le « police knowledge » (Della Porta et Reiter 1998²¹⁵).

Dans la dernière partie de ce chapitre, nous allons nous concentrer sur la manière dont les procédures de préparation et d’exécution du maintien de l’ordre ont pu être ici ou là infléchies pour se conformer au mieux aux préconisations du modèle KFCD, produisant en quelque sorte un guide des bonnes pratiques dont l’ensemble contribue à dessiner une philosophie et une doctrine du maintien de l’ordre unifiées.

²¹⁵ D. Della Porta and H. Reiter. (1998). *Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

3. Procédures de préparation et d'exécution de l'action

3.1 Principes qui guident la planification de l'engagement policier

En matière d'analyse de risque, et de planification (schémas, ordre d'engagement fixant l'intervention), les recommandations KFCD n'innovent pas radicalement en préconisant un renseignement de qualité, une analyse prévisionnelle de la participation et de la diversité des groupes présents, l'éventualité de contre-manifestations ou manifestations d'hostilité du public. Les principes guidant la planification sont les suivants :

- S'appuyer sur les connaissances existantes tirées des engagements précédents mais ne pas s'en tenir à cela au risque de rester enfermer dans des stéréotypes et de générer des auto-prophéties ;
- Faire porter l'analyse autant sur les *groupes* en présence que sur les *tactiques* usuellement employées par ces groupes.
- Bien faire la part entre actions symboliques et actions illégales, entre gesticulation manifestante ritualisée et opérations agressives devant être combattues (par exemple l'occupation d'un lieu, un blocage, mais dont on sait qu'il cessera de lui-même après un temps donné).
- Faire en sorte que la communication entre autorités et manifestants commence au plus tôt et fasse l'objet d'une large publicité en direction a/ des potentiels participants à la manifestation, via tout moyen de diffusion possible ; b/ en direction des policiers devant participer au MO, à tous les échelons du service d'ordre, jusqu'aux hommes du rang.
- Maintenir la communication avec ces deux entités tout du long du service d'ordre, en ayant recours aux moyens adéquats (haut-parleurs, écrans LED, etc).
- Entretenir la communication après l'événement, d'une part pour un debriefing circonstancié de tous les échelons policiers concernés et d'autre part pour instaurer des liens durables avec les organisateurs de la manifestation.

Ce qui change par rapport à la pratique usuelle est bien que l'information recueillie ne doit pas seulement servir à nourrir les états-majors en charge de la mise en place du service d'ordre mais doit aussi faire l'objet d'une diffusion en direction des hommes du rang. Concrètement, cela veut par exemple dire distribuer à tous les personnels de police impliqués dans un maintien de l'ordre une brochure d'information explicitant les attendus de la manifestation à venir, ses objectifs, ses revendications et son *modus operandi*. Cet aspect de l'information est d'autant plus crucial lorsqu'une diversité de forces (différents corps mais aussi différentes origines géographiques en cas de renforts) est impliquée. Un effort est également fait pour que l'information circule aussi en continu tout au long de la chaîne de commandement. Enfin, et très logiquement, cette insistance sur la connaissance et le renseignement s'accompagne d'une attention plus soutenue au debriefing des opérations de maintien de l'ordre, à la rédaction de rapports, leur conservation et leur utilisation subséquente. Le retour d'expérience, souvent négligé, est pourtant un élément clé dans l'étude des modalités d'exécution d'une mission récemment menée et qui permet soit d'identifier des dysfonctionnements ou des erreurs et de se former pour en éviter la répétition, soit, plus positivement, sur des missions délicates mais réussies, pour renforcer les pratiques

pertinentes. Dans tous les cas, la situation à analyser en commun permet de sensibiliser les participants à l'importance de cette forme d'évaluation collective, en insistant sur ce que cette pratique apporte en termes de sécurité et d'efficacité en intervention, d'image de marque du service, de respect de la déontologie policière.

3.2. Nouvelles méthodes centrées sur le dialogue, la médiation et la négociation

On note depuis quelques années de nombreuses initiatives pour mettre en place des dialog units capables de maintenir le contact avec les protestataires tout au long des événements. L'objectif de ces unités de dialogue sont : le maintien d'un canal de négociation avec les manifestants in situ, mais aussi un moyen d'informer sur les manœuvres et décisions tactiques prises à chaud, éventuellement après accord ; intervenir ponctuellement sur des abcès de fixation pour résoudre un différend entre manifestants. Les termes employés ici ou là diffèrent (*dialog units, police liaison, tactical communication, conflict management*) mais la philosophie reste la même. Avec toujours la difficulté que 1/ la mise en place d'unités spécialisées dans le dialogue aurait tendance à dédouaner le reste des forces de police de mener à bien cet effort de dialogue ; 2/ et que le dialogue implique une coopération, laquelle ne va pas de soi dans un grand nombre de manifestations, soit parce qu'il n'existe pas véritablement de leaders ou de groupes organisateurs (comme dans les récentes séquences de mobilisation en France entre 2016 et 2020), soit parce que les manifestants refusent tout dialogue. C'est sans doute en Allemagne que le système des dialog units (*Tactical communication, TaCom system*) est le plus avancé²¹⁶. Ceux-ci sont employés à la fois dans les manifestations politiques d'envergure et dans les rencontres de football. C'est après les grandes manifestations violentes de la fin des années 1990 à Berlin et en Hesse que les modalités de la communication via des dialog units est renforcée, avec notamment comme objectif de faire en sorte que les mouvements de la police soient interprétés correctement par les manifestants ; que les manifestants pacifiques partagent le point de vue de la police sur ce qu'il convient de faire, que les participants enfin soient convaincus que les actions préconisées –ou interdites- par la police le sont légitimement (Neutzler et Schenk, 2007²¹⁷). Dans cette optique un élément matériel important est l'acquisition de véhicules dotés de hauts-parleurs (les TLU, *Tactical loudspeaker units*). Ceux-ci ont été utilisés pour la première fois dans une manifestation d'extrême droite (Neutzler 2004²¹⁸) en Hesse et sont utilisés depuis avec succès.

Ici il faut souligner toute l'importance de ces moyens de communication de masse en situation. Si l'on songe par exemple au régime des sommations dans les différents pays d'Europe, l'on voit bien que de manière systématique le constat est fait d'une grande inefficacité de celles-ci du fait de leur non-visibilité, de leur mauvaise compréhension.

²¹⁶ En 2009 s'est tenue la première conférence sur taCom à Hesse. La troisième conférence s'est tenue en Basse-Saxe en 2012 et a été l'occasion de partager l'expérience TaCom avec les représentants des polices de Pologne, Tchéquie, Angleterre et Hongrie.

²¹⁷ Malte Neutzler and Carsten Schenk. (2007). Einsatzbezogene Öffentlichkeitsarbeit: Taktische Kommunikation – Ein bewährtes Konzept der hessischen Polizei. *Deutsches Polizeiblatt* 4: 10–16.

²¹⁸ Malte Neutzler, (2004). *Taktische Lautsprechertrupps als Instrument zur gezielten Verhaltensänderung und -steuerung bei der Bewältigung von Einsatzlagen*. Seminarabschlussarbeit, Polizei-Führungsakademie, May, Münster.

Pouvoir communiquer les décisions et les informations pertinentes via tel ou tel moyen de communication de masse permettrait sans aucun doute de réduire considérablement les erreurs d'appréciation si fréquentes en situation de foule, partant les risques de panique et de passage à la violence. Une bonne part de la formation autour de ces dispositifs de dialog units porte sur la formation des unités de police, notamment pour les sensibiliser à la perception des risques encourus et leur donner les moyens d'analyse nécessaires pour se retirer en cas d'escalade violente. La formation des unités de dialogue regroupe généralement trois personnes, un communicant, un opérateur radio et un agent en garde rapprochée. C'est ce dernier qui doit apprécier la situation et décider un décrochage en cas de perception d'une menace ou d'un risque. Le graphe ci-dessous, également reproduit dans l'Anthologie GODIAC, illustre les différents stades d'escalade et les modalités adaptées de communication (Kraft 2002²¹⁹).

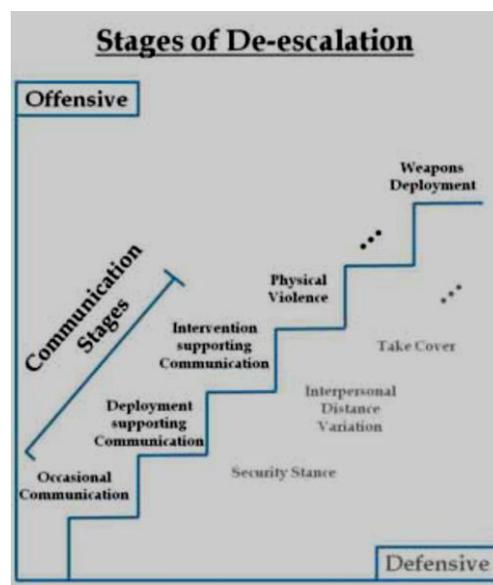


Figure 3. Graded use of communication in interpersonal interaction between police officers and citizens as part of basic police education in North Rhine-Westphalia.
Source : Godiac, The Anthology, p. 78

Ces expériences d'unités de dialogues se retrouvent également dans les polices du Danemark et de Suède sous une forme très proche. Au Danemark, l'on tâche de déployer des unités de dialogue aussi longtemps que possible, tenant en réserve les unités d'intervention et les mobile tactical units (MIK). Ces unités de dialogue restent en contact étroit avec la salle de commandement. Ce n'est que lorsque la situation s'envenime que ces unités se retirent au profit des unités mobiles. En Suède, c'est le système des tactiques spéciales de police qui prévaut (Special Police Tactics-SPT), lequel a été mis en place après les événements de Göteborg en 2001. Il s'agit d'une approche combinant mobilité tactique et dialogue et communication qui tend à suivre les recommandations de la commission d'enquête menée par l'ancien premier ministre Ingvar Carlsson sur Göteborg. Celui-ci concluait son rapport de la manière suivante : « *Nous sommes convaincus que le dialogue mené par la police avec les*

²¹⁹ Heinz Kraft, (2002). *Das deeskalative Einsatzmodell der Polizei NRW und seine Umsetzung in der Praxis.* https://www.gewalt-deeskalationstrainings.de/Aufsatz_Deeskeinsatzmodell.pdf. Consulté le 10 mars 2021

organisations politiques et d'autres groupes d'intérêt est d'une grande importance pour prévenir de graves perturbations de l'ordre en relation avec des manifestations et d'autres expressions d'opinion. Grâce au dialogue, la police et les organisateurs peuvent discuter et trouver des solutions communes à diverses questions pratiques concernant l'organisation de l'événement. Nous sommes d'avis que la police devrait développer le dialogue en tant que méthode. Étant donné que chaque événement, avec ses différents acteurs, est unique, nous ne pensons pas qu'il soit possible d'utiliser le même modèle ou la même méthode de dialogue pour tous les événements. Il y a cependant certains principes de base qui devraient être suivis. (...) Les expériences de Göteborg montrent qu'il est important que le dialogue soit engagé bien avant l'événement».

3.3. Modes d'organisation souples et modulaires

La difficulté principale à laquelle sont confrontées les forces de l'ordre provient du fait que les manifestations ne sont pas des situations stables. Le rassemblement peut rapidement changer de nature, se déliter ou au contraire se cristalliser, créant autant d'opportunités au basculement violent. Il ne faut donc pas voir les missions de dialogue que nous venons de décrire et celles d'interventions ou interpellations ciblées comme exclusives les unes des autres mais plutôt comme des séquences potentiellement successives qui peuvent s'enchaîner de façon dynamique dans le temps que durera la manifestation. Les stratégies de maintien de l'ordre policier s'orientent ainsi vers une prise en compte des logiques de situation en privilégiant la souplesse pour s'adapter rapidement aux changements de problématiques dans l'interaction avec les manifestants. En vis-à-vis, il convient de remettre en question une vision essentialiste des manifestants (par nature violents), pour la remplacer par une approche située permettant de rendre compte comment les situations basculent dans la violence ou l'affrontement, entre manifestants et la police. Tout l'enjeu et le savoir-faire tactique va donc consister à augmenter la surface de l'approche par le dialogue et la négociation dans le cours de l'action afin de maintenir un équilibre dans la situation et d'éviter d'enclencher une dynamique de confrontation de masse.

D'un point de vue opérationnel, les doctrines actuelles de maintien de l'ordre préconisent des interventions ciblées, selon le principe de la différenciation des participants. A une vision unifiée de la foule perçue comme uniformément dangereuse (largement héritée des théories de la psychologie des foules du 19^{ème} siècle) vient succéder une approche davantage centrée sur un traitement différencié afin d'identifier et interpellier les auteurs de trouble dès les premiers signes de manifestation d'hostilité. L'approche actuelle, qui se diffuse largement mais de façon toujours contingente en fonction des particularités nationales héritées de l'histoire policière, s'adosse parfaitement aux nouvelles théories de la psychologie des foules. Richer, Stott, Cronin et Adang (2007) énoncent les principes qui doivent guider selon eux la stratégie policière de différenciation dans l'intervention :

« Il est important d'être conscient des différentes identités des groupes qui se rassemblent et des différentes manières d'agir et de réagir. Il est encore plus important d'agir en fonction de cette prise de conscience et de ne pas traiter tous les membres de la foule comme s'ils étaient identiques. Une distinction fondamentale à faire est de distinguer les gens sur la base de ce qu'ils font

réellement, plutôt que sur la base de la catégorie à laquelle ils appartiennent (supposément ou non). C'est précisément lorsque certains membres de la foule commencent à être hostiles qu'il devient important de traiter les membres de la foule de manière amicale. C'est précisément pour mettre fin à la violence de quelques-uns qu'il faut être permissif envers le plus grand nombre. C'est difficile, car les gens ont tendance à traiter les autres groupes comme homogènes, de sorte que si certains d'entre eux agissent négativement, tout le monde est perçu négativement. C'est également difficile parce que le coût pour le policier (qui est en première ligne) de traiter quelqu'un avec confiance lorsqu'il est réellement hostile est plus élevé que le coût de le traiter avec hostilité lorsqu'il est réellement digne de confiance. Pour pouvoir se différencier, il faut mettre au point des tactiques plus différenciées que celles qui sont habituellement employées et la différenciation est une considération qui devrait être intégrée dans chaque décision tactique ou stratégique, dans la formation, la planification, l'équipement et l'intervention dans les foules ».

Cette doctrine de la différenciation nécessite de faire partiellement le deuil de tactiques plus classiques de maintien de l'ordre, consistant en la mise à distance des participants par une logique de front et les manœuvres de dispersion des manifestants en cas d'incident. Il est clair que ces nouvelles tactiques d'intervention fondées sur la différenciation ne peuvent être opérantes qu'avec un renseignement de terrain efficace sur l'évolution des situations, l'identification des auteurs de trouble et le contact au plus près des participants. C'est en cela que les missions de proximité et de dialogue restent nécessairement connectées aux missions d'intervention et d'interpellation. Pour ce faire, un certain nombre d'initiatives actuelles dans le domaine policier consistent à créer le contact avec les manifestants, au moyen d'équipes de dialogue. Mettant en avant le principe du contact permanent avec les manifestants tant avant, pendant, qu'après la manifestation, ces recommandations insistent sur la création d'équipes de policiers spécifiquement formés à ce travail de contact, de dialogue, de négociation et de régulation des conflits avant qu'ils ne s'enveniment. Plus prosaïquement, ces équipes permettent également de collecter des informations utiles en termes de renseignement policier. Elles permettent également de procéder à des arrestations plus ciblées par une meilleure connaissance du terrain.

Conclusion

En guise de conclusion de ce chapitre, nous voudrions préciser l'horizon de notre propos. Si, comme la littérature semble généralement l'attester, les innovations des tactiques policières tirées des nouvelles théories de la psychologie des foules permettent indéniablement d'arriver à une meilleure gestion des foules manifestantes et d'abaisser le risque de conflits et de débordements, l'horizon de ces théories serait-il de penser que l'on puisse trouver un jour un système de maintien de l'ordre qui assure que les manifestations de rue se déroulent –hors cas d'accidents malencontreux- de manière toujours pacifique ? C'est ce que pourraient donner à penser les projets de réforme, comme dans le projet GODIAC, avec le développement de ce

qu'il est convenu d'appeler le self policing. Ce serait cependant se tromper lourdement que de renvoyer ces nouvelles approches à cette forme d'idéalisme naïf. En effet, il ne faut pas perdre de vue que l'objectif de la protestation consiste à troubler l'ordre public pour obtenir à la fois d'être entendu dans l'espace public et de peser sur les décisions des autorités politiques, mais aussi éventuellement pour s'opposer de manière plus ou moins passive à la mise en œuvre de décisions (blocages de sites, d'accès à des lieux de conférence, etc.). Dès lors, le but premier recherché par nombre de protestataires est par essence autre que celui recherché par les responsables du maintien de l'ordre. Le désordre est au cœur de l'action collective et de ce fait, la police des citoyens, en mettant en place un régime de négociation et de compromis introduit de fait une forme de self-policing et de coercition passive qui n'est pas compatible au fond avec les objectifs poursuivis par une partie des groupes protestataires (McAdam 1983²²⁰ ; Fillieule et Tartakowsky 2013²²¹).

Plus généralement, et au-delà même des situations particulièrement conflictuelles et des groupes qui par idéologie ou intérêt ne souhaitent pas collaborer avec le pouvoir, il faut également faire une part aux effets émergents non prévus à l'avance, qui, dans les situations les plus calmes, peuvent déboucher sur l'occurrence de violences. Plus précisément, les formes prises par les interactions au cours d'un événement constituent des signaux qui contribuent à informer la perception de la situation par les adversaires. Le jet d'une cannette sur un barrage par un individu isolé, une courte charge d'intimidation destinée à éviter tout contact physique avec les manifestants, sont des signaux qui peuvent faire penser que la situation vient de changer, de basculer, et justifier une modification des comportements : dispersion brutale, agression généralisée des forces de l'ordre. Il n'est donc pas ici question de nier la réalité et d'idéaliser le pouvoir de maîtrise d'une foule dans le cadre d'activités revendicatives par vocation orientées vers la protestation et le conflit social. Notre propos vise plutôt à souligner que la prise en compte de la psychologie des foules et de l'importance de l'interaction police – manifestants dans la prévention des conflits, le développement de la coopération police manifestants et la mise en place d'un dialogue pour fixer des règles et négocier des compromis en situation, ont indéniablement pour effet de pacifier le recours à la rue. Notre ambition n'est donc pas d'établir un modèle prédictif ou de s'indexer à un idéal de pacification illusoire de toute forme de manifestation. Nous voudrions au contraire souligner à quel point la tournure des événements dépend d'un système de facteurs divers (systèmes d'alliances et de conflits, construction sociale du monde propre à chacun des protagonistes, formation et transformation des identités en situation) sur lesquels il est possible (et souhaitable) d'agir afin de réduire significativement les risques d'affrontements et de débordements, et permettre de garantir mieux le droit de manifestation.

²²⁰ Doug McAdam, « Tactical innovation and the pace of insurgency ». *American Sociological Review*. 1983 Dec;48(6):735–754.

²²¹ Olivier Fillieule et Danièle Tartakowsky *La manifestation*, Presses de Sciences Po, 2008 (réédition 2013)

Annexe (Fillieule 1997, Fillieule, Viot et Descloux, 2016)

Les facteurs de survenance des désordres et de la violence en manifestation

Facteurs de la survenance des violences	Réponses adéquates et bonnes pratiques
<p>Au niveau structurel</p> <p>Du côté des protestataires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existence ou non de moyens d'expression autres que le conflit (degré d'ouverture ou de fermeture du système institutionnel, exclusion des positions dominantes des minorités actives, inégalités matérielles) - Système d'alliance disponible (appui de certains secteurs, ressources en termes de soutiens). <p>Du côté des autorités civiles et policières :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'état du droit et de la pratique en ce qui concerne la qualification et la gestion usuelle de l'action contestataire - Défaut de sélectivité dans le recrutement des écoles de police - Faiblesse de la formation initiale et de la formation continue des forces de police - Structure lâche et peu claire de commandement, Dilution des responsabilités - Gestion différenciée ou équitable des groupes protestataires 	<ul style="list-style-type: none"> - Connaître avec précision la diversité des objectifs et des intentions de leurs adversaires (ressources/identités collectives/revendications). - Recrutement sélectif, en lien avec une perception valorisée du métier - formation initiale et continue au MO renforcée, Abandon de la psychologie des foules lebonienne. - Assurer une chaîne de commandement stricte adossée à une communication sans faille. - Application souple de la loi - Eviter toute « tolérance zéro »; - contrôle a priori ou a posteriori par autorité indépendante du travail policier et des consignes de l'autorité civile (accountability)
<p>Au niveau des interactions</p> <p>Au niveau culturel :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perception de leur légitimité démocratique respective par les groupes en présence (manque de confiance et stéréotypes), « Psychologie des foules » lebonienne. - Culture machiste et guerrière des forces de police comme de certains groupes protestataires - Existence d'unités spéciales de maintien de l'ordre recrutée sur la base du volontariat <p>Au niveau contextuel :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Mémoire des affrontements passés (souci de revanche/vengeance) - Exagération médiatique des affrontements et des violences à venir - Absence de confiance liée aux accord trahis (de part et d'autre), aux protestations empêchées, etc. dans le passé. 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer la légitimité démocratique de la police auprès de la population - Traitement non discriminant des groupes réputés illégitimes - Eviter le volontariat dans la constitution des unités d'intervention et de contact. - Respect coûte que coûte des engagements pris - Bonne connaissance sur la base des debriefings passés des affrontements passés.
<ul style="list-style-type: none"> - Histoire récentes des « bavures »/inconduites policières, pas seulement dans le domaine du maintien de l'ordre <p>Au niveau conjoncturel :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mauvaise planification du service d'ordre (forces insuffisantes, mauvaise disposition tactique, souricières, mauvaise canalisation des flux, etc.) - Hétérogénéité des forces de MO employées - Déploiement visible de forces en tenue MO complète (robocops/chiens/chevaux/tonnes à eaux, etc.) - absence de contact préalable et d'officiers de liaison in situ - Définition de zones sanctuarisées jouant comme abcès de fixation des affrontements - absence de service d'ordre manifestant et /ou manifestants peu habitués à manifester et peu au fait des règles du jeu - refus de la part des manifestant de toute négociation et communication préalable et in situ 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion attentive de la communication avec les media et les publics pour éviter tout effet d'entraînement - attention portée au renseignement et à l'anticipation des coups prévus par les protestataires - Prévision et mise en place des service d'ordre sur la base de retours d'expérience formalisés et systématiques - Informer les hommes du rang (brochure, communiqué) sur la nature et les objectifs de la manifestation, rappeler les règles d'impartialité et la mission de maintien de l'ordre - Multiplier les efforts de prise de contact préalable et s'assurer d'un maintien de la communication in situ tout du long de l'événement - Eviter le déploiement visible d'unités « lourdes » et mettre en avant les policiers en civils / soft hat - Mettre en place lors de vastes rassemblements des modes de communication direct avec la foule : écrans LED géant, sonorisation puissante.
<p>Facteurs morphologiques</p> <ul style="list-style-type: none"> - Absence de mise à distance des manifestants par des moyens techniques adéquats (barrières/ agression des sens à distance) - Mauvaise communication des consignes policières aux manifestants (dispersion, changements d'itinéraires, etc.) - Changement de tactique policière sans concertation avec les organisateurs de la manifestation ni communication aux manifestants - Intervention disproportionnée ou inadéquate de la police dans la foule (arrestations ciblées mal conduites/charges intempestives/ maintien d'une position sans nécessité au lieu de se retirer, etc.) - Inconduites policières individuelles (course à l'échalotte, tirs tendus, violence verbale, etc.) - Equipements de MO défectueux et protégeant mal lors des interventions au contact ou des jets d projectile - Epuisement des fonctionnaires (manque de sommeil, de nourriture, etc.) ou peur (lié par exemple à un déséquilibre des forces). - Mouvements de panique des manifestants, absence de voies de dégagement 	<p>Les effets émergents non prévus à l'avance échappent par nature à toute prévision. Toutefois une recommandation générale vise à les limiter :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informer systématiquement et les organisateurs et les participants à la manifestation des consignes policières. Dispersion, changement d'itinéraire, charge, etc. <p>Sur ce point les recommandations du modèle KFCD sont d'une grande utilité.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Favoriser une surestimation à une sous estimation des nécessités de service, quitte à entraîner des coûts supplémentaires - Un gestion intraitable des défaillances individuelles des hommes du rang comme des officiers en charge du MO. Ne jamais donner le sentiment d'une impunité totale ou relative.

Chapitre 8

L'exemple belge de la gestion négociée de l'espace public (GNEP) : une police de la facilitation

Nous avons choisi pour conclure de présenter un focus sur les pratiques de *policing* en place dans la ville de Bruxelles qui a ceci de commun avec Paris que le pouvoir (européen et national) y est concentré sur une surface exigüe et que les manifestations compliquées, avec présence de chefs d'Etat et autres, y sont extrêmement fréquentes, faisant du maintien de l'ordre un domaine de préoccupation non moindre qu'à Paris. En Belgique, la conception du maintien de l'ordre a fait l'objet d'une législation récente, entièrement fondée sur le principe de la dé-escalade. Nous revenons ici sur cette réglementation ainsi que sur le processus de changement qui a présidé à la réforme.

Un apport conceptuel ancré dans des textes de référence

La Belgique n'est pas restée à l'écart des réflexions sur la *dialogue police*²²², mais son apport spécifique au renouveau européen de la civilianisation de l'encadrement des manifestations est d'ordre conceptuel. La Belgique a en effet décidé d'abandonner, à partir des années 2000, la notion de maintien de l'ordre pour en adopter une autre, inscrite dans deux circulaires adoptées en 2011 et 2014, celle de « gestion négociée de l'espace public » (GNEP)²²³. Cette évolution doctrinale, qui ne s'est pas faite en un jour, renvoie à la volonté belge de sortir d'une approche de l'ordre public en termes de contrôle des foules et de maîtrise de l'espace urbain perçue comme au principe d'une dynamique de confrontation avec les mouvements protestataires. Avec cette réforme, la Belgique prend acte de la conflictualité des relations entre groupes sociaux dans les sociétés modernes et adapte le rôle policier en l'entendant comme un rôle d'accompagnement des manifestations dans une perspective de gestion des risques. Elle fixe comme objectif à la police d'agir en tiers médiateur et de trouver pour chaque événement d'ordre public un équilibre entre les exigences et les intérêts individuels et collectifs de toutes les parties prenantes.

Un processus de profonde transformation de la police s'est imposé en Belgique au tournant des années 1990 / 2000, à la suite d'une série d'épreuves majeures. Les années 1980 sont en effet « des années noires » pour la police belge comme l'écrivent Yves Cartuyvels et Philippe Mary (tueries du Brabant wallon entre 1982 et 1985, attentats des cellules

²²² La police belge déploie ainsi, lors des événements d'ordre public, des dispositifs interactionnels axés sur l'échange pouvant revêtir différentes formes telles que : officiers de communication, équipes d'information, officiers de liaison, points de contact, spotters (observateurs), équipes d'accompagnement, etc.

²²³ La première, la CP4 du 11 mai 2011 décrit, de manière synthétique, le cadre de référence pour la gestion négociée d'événements et/ou de rassemblements ; https://www.etaamb.be/fr/circulaire-du-11-mai-2011_n2011000309.html la seconde, la circulaire OOP41, du 31 mars 2014 opérationnalise ledit cadre de référence dans un document de 20 pages complété de dix-sept pages de notes.

communistes combattantes en 1984-85, drame du Heysel en 1985) (Cartuyvels, Mary, 2002). Le Parlement belge se saisit alors de ce que les acteurs policiers qualifient eux-mêmes de « crise de légitimité policière » et une commission parlementaire dépose en avril 1990 un volumineux rapport qui en appelle « à la mise en œuvre d'une véritable politique en matière de police et de sécurité ». Cette mobilisation politique va conduire à la démilitarisation de la gendarmerie belge et à l'adoption en 1992 d'une loi sur la fonction de police qui fait basculer la police belge dans un modèle de police des citoyens : « Dans l'exercice de leurs missions de police administrative ou judiciaire, les services de police veillent au respect et contribuent à la protection des libertés et des droits individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société » (Article premier, Chapitre 1, dispositions générales de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992). Exacerbée par l'éclatement de l'affaire Dutroux en 1996, la crise policière entraîne *in fine* une refonte complète du système policier et l'initiation d'un « processus de changement culturel à long terme » destiné à « poursuivre le développement de la police en un service de police orienté vers la communauté » (Circulaire ministérielle ZPZ 12 du 20 décembre 2000 relatif au cadre de référence et de travail des zones de police).

La notion de police orientée vers la communauté est un belgicisme relatif à la notion de « community policing » que les autorités belges vont chercher à définir précisément et à encadrer via l'adoption de textes de référence. Une première circulaire dite CP1 du 27 mai 2003, est consacrée à « la définition de l'interprétation du Community policing applicable au service de police intégré, structuré à deux niveaux ». Les circulaires relatives à la GNEP qui suivront dans les années 2010 consacreront la déclinaison de ce cadre de référence du *community policing* en matière de gestion des foules : « décrire la notion 'événement (dans le domaine de l'ordre public)' ainsi que la stratégie de 'gestion' attendue dans ce cadre, vu la philosophie d'une fonction de police orientée vers la communauté » est ainsi un des trois objectifs explicites que se fixe la CP4.

La CP1 énonce « cinq piliers essentiels pour la fonction de police axée vers la communauté », que nous reproduisons ci-dessous, lesquels témoignent du caractère central dans cette approche belge du *community policing* de la notion « d'encastrement social » de la police :

-
- 1. L'orientation externe. La police ne se situe pas face à la société mais en son sein; elle est intégrée à la vie en société. Par son implication, elle est rapidement et complètement consciente de ce qui « se vit et se trame » dans la société en matière de sécurité et de qualité de vie.
- 2. Le travail par la résolution de problèmes. Ce pilier se réfère à l'identification et l'analyse des causes potentielles de criminalité et de conflits dans la(les) communauté(s).
- La police ne se contente pas de réagir aux problèmes déjà survenus mais tente d'en identifier les facteurs responsables et d'agir (à temps) sur eux.
- 3. Le partenariat. Cela renvoie à la conviction qu'a la police de n'être pas seule responsable, et aussi de ne pas souhaiter l'être, du souci de sécurité et de qualité de vie. La préoccupation sécuritaire est une approche en chaîne dans laquelle les divers partenaires sont les maillons d'une approche globale et intégrée.

- 4. S'acquitter de ses responsabilités. Le pilier justification exige la mise en place de mécanismes par lesquels la police peut rendre des comptes à propos des réponses qu'elle a fournies aux questions et besoins de la société au service de laquelle elle se trouve.
- 5. L'implication capable. Cela signifie qu'il faut créer des possibilités, tant pour les policiers que pour les divers groupes de la population, de s'attaquer de concert aux problèmes de sécurité et de qualité de vie, de fournir des services et d'instaurer l'ordre et la sécurité.

La CP4 fait à son tour de la notion de partenariat une figure pivot de la pratique de gestion des foules en Belgique : « Appliquer la fonction de police orientée vers la communauté dans le domaine de l'ordre public signifie avant tout que l'organisateur, les autorités, les services de police et éventuellement d'autres partenaires créent ensemble les conditions d'un déroulement sûr et aisé où les droits et libertés fondamentaux, en particulier la liberté d'expression et de réunion, sont totalement respectés, conformément à la Convention européenne de défense des droits de l'homme ainsi qu'à la Constitution belge » précise ainsi la circulaire. Cette centralité du partenariat dans l'approche belge de la gestion des foules est le fruit d'un processus de conduite du changement original, dont on va dire deux mots, dans lequel une sociologue de l'Université libre de Bruxelles, Dominique Van Ryckeghem a joué un rôle majeur²²⁴. Recrutée initialement comme « collaboratrice scientifique » dans le cadre d'une mission d'appui à la transition démocratique de la police sud-africaine confiée à la gendarmerie belge par le Président Nelson Mandela (1996-2001), Dominique Van Ryckeghem s'est inspirée de la littérature scientifique consacrée à la réforme de la police en général et au *community policing*, qui constituait alors le terme de référence international dans ce domaine, en particulier. Elle a mené un travail de clarification conceptuelle, rendu nécessaire par le caractère fourre tout de cette notion, puis animé un processus délibératif interne à la gendarmerie belge visant à déterminer « dans quelle mesure le *community policing* pouvait constituer un cadre de référence pour le fonctionnement et l'intervention de la police » (Huens, Van Ryckeghem et Hendrickx, 1998)²²⁵. Le rapport final rendu au *Center for the study of violence and Reconciliation* de Johannesburg en 2000 s'intitule : « *Conflict in Society : Policing in Partnership* » et met l'accent sur la nécessité de dispositifs horizontalisés de gestion des foules qui permettent de sortir du face à face entre police et manifestants²²⁶. In fine, ce travail trouvera bien entendu aussi à s'employer, on l'aura compris, en interne, dans un contexte où les autorités belges sont confrontées à la nécessité d'articuler les référentiels des trois polices (gendarmerie, police fédérale et polices locales) pour bâtir le référentiel de la police intégrée (créée par la loi du 7 décembre 1998)²²⁷.

²²⁴ Dominique Van Ryckeghem est aujourd'hui directrice générale des services administratifs de la police fédérale, en charge notamment des questions de recrutement et de formation des policiers.

²²⁵ Huens Caroline, Dominique Van Ryckeghem et Eddy Hendrickx, « Conflits dans la société : la police comme partenaire ? A la recherche des frontières des cadres de référence traditionnels et du « Community policing », dans le contexte du suivi policier des événements », décembre 1998, rapport non publié.

²²⁶ Une série d'articles publiés en néerlandais dans le *Handboek Politiediensten* de l'éditeur Kluwer, souvent à plusieurs mains avec les responsables policiers engagés avec elle dans ce programme de coopération internationale (en particulier Eddy Hendrickx), retrace le cheminement réflexif de cette équipe de projet.

²²⁷ De proche en proche, cette approche trouvera aussi à s'employer en Irlande du Nord, dans le cadre du processus de réconciliation et de *peace building* initié par l'accord du vendredi saint du 10 avril 1998.

Cette approche partenariale fait référence à l'institutionnalisation du recours à la rue (pour parler comme Olivier Fillieule) et à la pacification des manifestations au cours des années 1980 et 1990 : dans une partie de la CP4 consacrée à l'analyse des « évolutions sociales », ses rédacteurs notent ainsi que « les conflits sociaux se sont transformés en une problématique incluant toujours plus de concertations et moins de conflits ». « Par conséquent », écrivent-ils, « la diminution du nombre d'incidents graves ne serait pas tellement la conséquence de l'utilisation de moyens efficaces de contrôle social mais bien de l'intégration réussie de divergences d'opinion dans le processus de démocratisation ». Pour la Belgique, néo-convertie à un modèle de police des citoyens, il s'agit ainsi d'ancrer sa doctrine dans les dernières évolutions en matière de civilianisation de la gestion des foules : « la professionnalisation de groupes d'intérêts, incluant la formation de 'stewards' et l'usage de propres services d'ordre » dans la société civile ; ainsi que, du côté des autorités et des services de police, une approche des événements dont les « caractéristiques-clés sont la communication et la négociation, devenues acceptables, entre les participants à des événements et l'autorité, une meilleure préparation et planification de l'événement et un encadrement plus professionnel de son déroulement ». « De cette manière » concluent les rédacteurs, « on est petit à petit arrivé au développement de systèmes visant à une gestion mieux négociée de l'espace public », car « en se montrant comme des partenaires de discussion fiables, tous ces acteurs continuent à contribuer au processus de pacification ».

Plus que d'autres polices européennes, les polices belges accordent de l'importance au principe d'autorégulation (*self-policing*) des manifestations, qu'elles soient d'ailleurs sportives, festives ou politiques. On peut y voir certainement aussi l'influence des travaux déjà cités d'Otto Adang concernant le *policing* des événements sportifs (Adang, 2005), lequel insiste sur les bienfaits de ce qu'il appelle le *low profile policing*, soit un modèle de *policing* dans lequel la police évite de recourir à des stratégies d'intimidation et de monstration de la force²²⁸. La pratique des policiers belges consiste à faire un usage renforcé des stratégies de concertation, de coordination et d'accords avec les organisateurs d'événements mais aussi avec l'ensemble des parties prenantes potentielles (les autorités administratives et leurs seuils de tolérance, les autorités judiciaires le cas échéant, les organisations ciblées, la sécurité civile et les partenaires de sécurité, les acteurs de la vie courante). La gestion négociée de l'espace public présuppose que « le dialogue et la concertation entre les différents acteurs démarrent le plus tôt possible pour se terminer lorsque tous les enseignements sont tirés ». (Circ. OOP 41, Belgique).

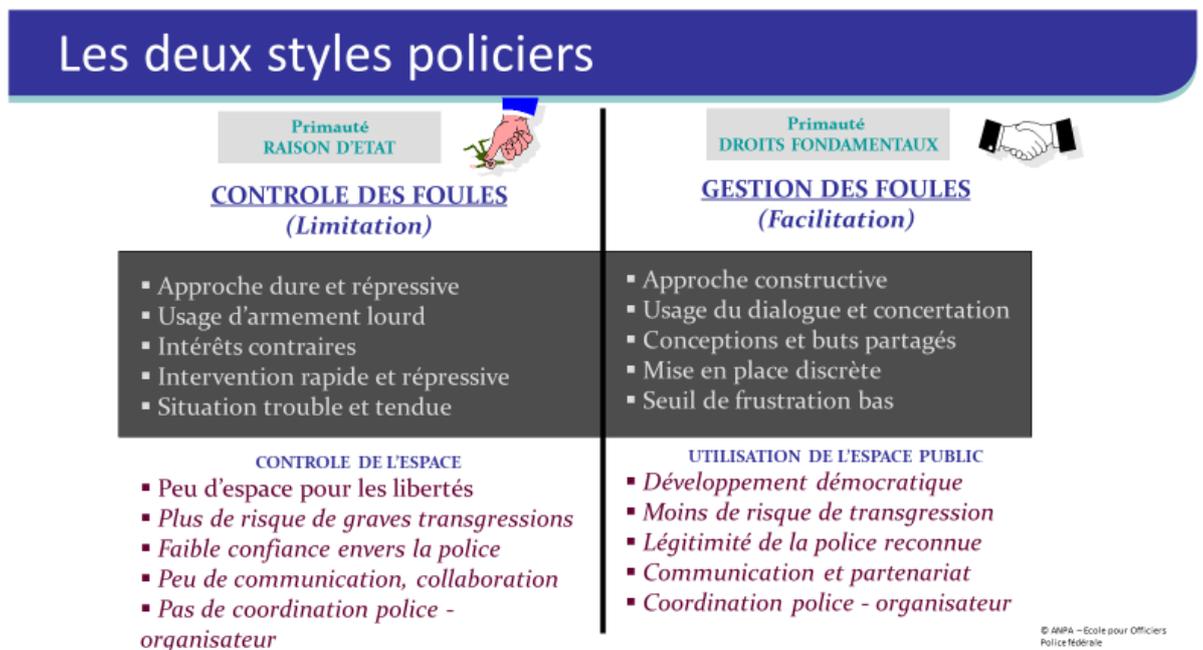
Plusieurs témoignages recueillis en entretien en juin 2020 auprès de la police de Bruxelles capitale Ixelles nous ont permis de saisir concrètement ce que pouvait être un modèle de gestion des manifestations publiques ancré dans le partenariat et la préservation des équilibres entre les parties prenantes²²⁹. L'inclinaison forte pour le partenariat explique par exemple l'attachement des policiers belges à établir un contact direct avec un organisateur d'événement soit à travers l'entretien d'un dispositif (complexe) d'autorisation préalable qui

²²⁸ À noter d'ailleurs qu'Otto Adang construit ce paradigme et le partage avec les organisations policières à l'occasion de l'euro 2000 organisé en Belgique et aux Pays Bas.

²²⁹ En Belgique, le bourgmestre (maire) est le responsable principal du maintien de l'ordre public, ce qui explique aussi l'attention accordée aux équilibres locaux dans la gestion des manifestations publiques.

visé à mutualiser l'analyse des risques d'incidents²³⁰ soit par un travail proactif de recherche d'interlocuteurs au sein des mouvements sociaux les plus actifs mais aussi les plus fuyants envers les autorités politiques (extinction rebellion par exemple) en particulier via le recours à un registre d'échange informel. L'attention à l'équilibre entre les parties prenantes explique pour sa part l'adoption d'une pratique de facilitation des opérations manifestantes conçue dans l'optique de « maintenir à un niveau bas le seuil de *frustration des manifestants* »²³¹. Ainsi la police de Bruxelles a-t-elle aussi développé un dispositif de « gestion des demandes des manifestants » débouchant sur une pluralité de mesures apaisantes comme : la création de zones de libre expression, l'organisation d'un contact visuel entre les manifestants et l'organisation ciblée, la facilitation des actions visuelles à finalité médiatique et plus classiquement la facilitation de l'accès aux décideurs politiques par l'organisation de délégations ou la transmission de mémorandums.

Les autorités belges synthétisent dans un tableau didactique utilisé en formation des officiers que nous reproduisons ci-dessous l'évolution conduite depuis les années 1990 :



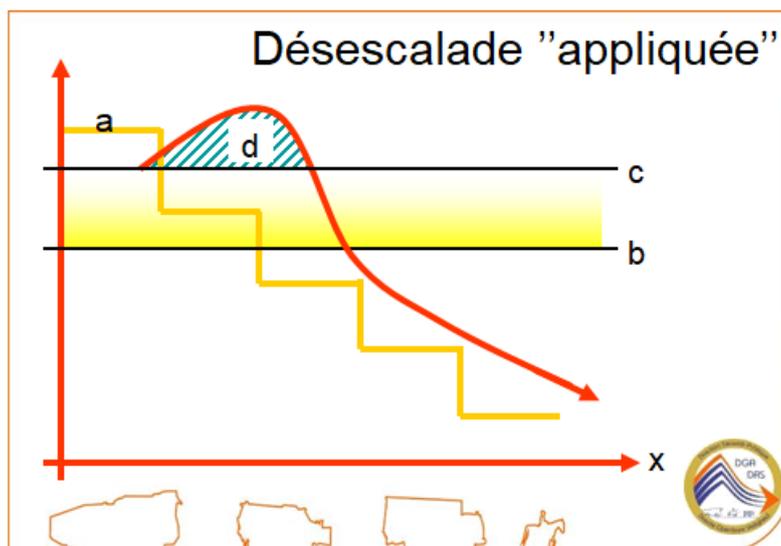
Dans le modèle de la gestion négociée de l'espace public la légitimité de la police est érigée en outil tactique de régulation des risques de débordements. Parce que la légitimité de la police n'est pas mise en cause par les participants, la parole des autorités policières est dotée d'une valeur qui la rend efficace aussi bien lorsqu'elle autorise que lorsqu'elle proscrit. Elle permet un *policing* des foules basé sur la confiance et partant beaucoup plus économe en usage de la force. La définition de la désescalade employée par la Belgique s'en ressent : « *La*

²³⁰ La gestion de l'information se fait par un formulaire multidisciplinaire, complété par l'organisateur d'un événement et par les différents acteurs concernés (pompiers, aide médicale, services communaux, etc.).

²³¹ Ce terme en italique renvoie à une des théories majeures développée au cours du 20ème siècle au sujet des mobilisations collectives connue sous le nom de « théorie de la frustration relative ». Cf. Ted Gurr (1970), *Why man rebel ?*, Princeton, Princeton University Press. Pour en savoir plus cf. Philippe Corcuff (2009), « Frustrations relatives », in Olivier Fillieule, Lilian Mathieu, Cécile Péchu (dir), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po, p. 242-248.

désescalade renvoie à une situation d'interaction lors de laquelle l'explosion de violence est imminente mais où l'on tente au maximum de l'éviter par le biais de la négociation et de compromis. Si cela ne fonctionne pas, on procède alors à la régulation et, si nécessaire, à la répression ». Sur la voie publique comme en formation, la police belge rejette le modèle du « worst case scenario » et pratique un *policing* basé sur son exact opposé qu'on pourrait appeler le « best case scenario ». Les responsables policiers gardent en tête jusqu'au dernier moment que la désescalade de violence est possible, faisant leur en quelque sorte l'adage populaire selon lequel « le pire n'est jamais certain ». Cette approche est au principe d'une « double clé » dans l'usage de la force puisque le chef opérationnel doit non seulement se demander face à un cas d'engagement de la force si celui-ci est prévu par la loi mais également s'il est absolument nécessaire.

Ces principes peuvent sembler bien théoriques à ce stade de généralité, aussi est-il intéressant de s'attarder sur leur traduction au plan du raisonnement opérationnel. Je reproduirai ici un schéma d'usage de la force utilisé en formation des officiers belges intitulé « désescalade appliquée » ainsi que sa mise en forme didactique par un formateur rencontré en entretien. L'essentiel là est sans doute de comprendre que dans la perspective « friendly but firm » adoptée par les autorités belges l'agenda de désescalade ne consiste pas uniquement à retarder l'usage de la force mais également à réduire la durée et l'intensité de sa mobilisation lorsque celle-ci est mobilisée. L'idée de « dernier recours » associée à l'usage de la force est à prendre en définitive au pied de la lettre, avec toute la dimension de dramatisation qu'on peut associer à cette notion de « dernier recours ». Derrière cette philosophie d'action se niche en réalité une conscience aigüe des dégâts intrinsèques à l'usage de la force, laquelle suscite de fait davantage de crainte que d'espoirs de rédemption, comme l'exprime un des nombreux adages mis en avant par les policiers bruxellois selon lequel « le plus important pour la police n'est pas de gagner le combat mais de pouvoir l'éviter ».



La ligne X, représente la ligne du temps, la chronologie de la manifestation et la flèche verticale représente le niveau de désordre. « On chercherait à travailler toujours à un niveau le plus bas de désordre, qui correspond à : tout va bien, il n'y a pas d'incident. (...), il n'y a pas

de conflit avec la mobilité, il n'y a pas de conflit avec des contre-manifestants, tout se passe bien. Ça ne se passe pas toujours comme ça. Et à un moment donné, on peut considérer que le désordre franchit une première limite. Cette première limite, représentée par la ligne b, c'est la limite de la légalité. La limite de la légalité ne nous pose pas de problème en soi, mais elle correspond au moment où un des acteurs – a priori pas la police, sinon on a un problème – mais un des acteurs, ça peut être l'organisateur de la manifestation, mais cela peut être aussi un riverain. Un des acteurs commet un acte illégal, sans plus. Un acte illégal, par exemple, si c'est l'organisateur de la manifestation, il quitte l'itinéraire prévu. C'est illégal. Il est censé rester sur l'itinéraire qui a été convenu, donc il ne peut pas quitter l'itinéraire. C'est l'utilisation, je vais dire, de violences, qui sont juste des violences parce que c'est décrit tel quel dans la loi, mais sans plus. Jeter des tomates sur les policiers, c'est illégal. On peut qualifier cela d'outrage. Mais il n'y a personne chez nous qui va réagir à ce moment-là, parce que cela correspond juste à un seuil de légalité qui est franchi. Le deuxième seuil, représenté par la ligne c, par contre, c'est la limite de tolérance. (...) Le seuil de tolérance est déterminé par le bourgmestre, et par personne d'autre. Ce n'est pas le policier qui définit son propre seuil de tolérance, puisqu'on a chacun le nôtre. Le seuil dont on estime que ça, cela doit être acceptable, ça, cela ne doit pas l'être. Cette limite n'est pas subjective, elle est objective, et elle est décrite dans l'ordre d'opérations²³². Le bourgmestre dit, généralement en Belgique, (...) le seuil de tolérance va être lorsque l'on porte atteinte à l'intégrité physique ou aux biens privés. Il y a une distinction entre le bien privé et le bien public. Démolir un petit peu de mobilier urbain, ce n'est pas toujours au-delà du seuil de tolérance. L'autorité administrative, si elle est prête à payer... On écrit même souvent « atteinte grave à l'intégrité physique », donc ce sont des blessés. Et encore, dans l'application pratique, on fera, nous, une différence pratique entre l'intégrité physique des tiers et celle des policiers. S'il y a un pavé qui vole et qui blesse un policier, on ne va pas nécessairement considérer que le seuil de tolérance est dépassé. Il l'a été, mais c'est peut-être déjà fini. Cette notion de dépasser le seuil de tolérance, ce n'est pas une porte qui s'ouvre, suite à laquelle, puisqu'il a été dépassé à un moment X, pendant trois heures, après, on va pouvoir continuer, non, non, non. Le seuil de tolérance est dépassé, donc par un acte actuel. (...) A ce moment-là commence un cycle, qui est notre cycle de la désescalade. Jusqu'ici, jusqu'à la limite B, la seule limite de la légalité, on n'interviendra pas, on n'interviendra pas. Je reviendrai tout de suite, je prétends qu'on n'a même pas la base légale pour intervenir. Par contre, quand ce deuxième seuil est franchi, nous avons une obligation de résoudre le problème, pas nécessairement d'intervenir, mais de résoudre le problème, en vue d'assurer la désescalade. Et la désescalade, c'est le retour de cette flèche rouge sous le seuil de tolérance, mieux, en deçà du seuil de légalité. Mais dans une manif, on s'amuse parfois à faire ça, ça, remonter là, redescendre, et il faut parfois du temps avant de revenir vraiment au seuil de la légalité où tout est nettoyé, tout est propre ».

« Ce n'est pas un mouvement nécessairement unique dans une gestion d'événements, mais nous devons, nous, pouvoir poser un acte dont le but, en tout cas, est d'amener une désescalade. C'est là que commence la discussion. Quand on va poser cet acte, de manière quasi systématique, nous allons augmenter l'échelle du désordre. C'est pour cela que bien que l'on parle de désescalade, notre flèche commence en montant, parce que parce qu'on

²³² Autrement dit dans la feuille de route commune élaborée pour chaque service d'ordre.

intervient, on augmente, au moins temporairement, on augmente le désordre, ce qui ne pose pas de problème. Il n'y a pas de problème avec ça tant que, après, ça redescend.

On peut imaginer tous les scénarios, je passe toute une journée avec les officiers pour donner des exemples, etc. Il se peut qu'au moment où l'on a franchi le seuil de légalité, nous ne sommes pas intervenus. On a franchi le seuil de tolérance, nous avons décidé d'intervenir, c'est tout à fait justifié et il n'y a pas de problème. Et puis, au lieu de redescendre, on s'aperçoit que la flèche continue à monter. Il faut analyser ce qu'on a fait. Ce n'est pas nécessairement de notre faute, mais nous n'avons pas choisi, probablement, le bon moyen, on n'a pas choisi la bonne façon d'intervenir. L'intervention était justifiée, mais nous n'avons pas choisi la bonne méthode. On n'a pas choisi la bonne méthode ou nous ne disposions pas de l'information nécessaire. Je prends un exemple : on se retrouve dans un sommet européen, nous avons des manifestants qui quittent l'itinéraire, pas de problème. À un moment donné, on apprend que dans les manifestants qui ont quitté l'itinéraire, il y a des black blocs. On sait qu'ils ont un sac à dos. On va se préparer à intervenir de manière chirurgicale sur des black blocs, parce qu'on sait qu'ils ont des cocktails Molotov dans leur sac à dos. On sait que... Si nous n'avons pas l'information qu'il y a des black blocs dans le groupe, nous n'allons peut-être pas envisager cette menace-là. On va intervenir de manière non chirurgicale et on va avoir des blessés chez les policiers, parce qu'à ce moment-là, on va découvrir qu'il y a des black blocs, qu'ils vont utiliser leurs cocktails Molotov. En fait, au lieu d'avoir une désescalade, notre intervention aura provoqué l'incident, parfois grave. Ce n'est pas un problème. Ce n'est pas un problème, pour autant que le patron qui a pris la décision ici puisse démontrer qu'il n'avait pas l'information de cette menace. S'il l'avait et qu'il n'en a pas tenu compte, là on va lui dire qu'il a une responsabilité. S'il ne l'avait pas, a posteriori on ne peut pas lui reprocher de ne pas avoir disposé de l'information ».

Analyse de la Circulaire ministérielle OOP 41 du 31 mars 2014

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'élaboration en Belgique d'une approche policière fondée sur la gestion négociée de l'espace public est le produit d'un processus progressif initié au début des années 1990 avec la démilitarisation de la police belge et réaffirmé depuis au travers de différents textes officiels, notamment la « Circulaire ministérielle OOP 41 du 31 mars 2014 concernant l'opérationnalisation du cadre de référence CP 4 relatif à la gestion négociée de l'espace public relativement aux événements touchant à l'ordre public ». Ce texte vient compléter la « Circulaire CP4 du 11 mai 2011 concernant la gestion négociée de l'espace public pour la police intégrée, structurée à deux niveaux » dont un extrait est reproduit ci-dessous pour en comprendre le cadre politique et philosophique :

La police doit prendre à cœur les mesures visant à assurer l'ordre public, par le biais du dialogue, de la concertation et d'un état d'alerte vraisemblable, elle doit garder l'initiative et ainsi éviter ou limiter d'importants troubles de l'ordre ou échauffourées. La police utilise de manière optimale les mécanismes d'auto-régulation au sein de l'organisation de l'événement. La mise en œuvre de moyens policiers se fait graduellement, en tenant compte de l'évolution de la situation. La

police définit de préférence, et en particulier en ce qui concerne les unités d'intervention, un seuil de visibilité bas et se montre discrète et tolérante par rapport à des rassemblements et manifestations pacifiques. Si la police opte pour une visibilité plus élevée, elle doit alors toujours être consciente de l'impact possible qu'engendre cette visibilité auprès des participants à l'événement. Un tel choix est dès lors fait en concertation et de la manière la plus transparente.

(CP4 du 11 mai 2011)

Visant à gérer de façon optimale la sécurité lors d'événements publics en intégrant les principes généraux de police administrative en matière de gestion d'événements touchant à l'ordre public, la circulaire ministérielle OOP 41 du 31 mars 2014 permet – dans l'esprit du législateur belge - de poursuivre l'opérationnalisation de la circulaire CP4 du 11 mai 2011. Produit par le Ministère de l'Intérieur, le texte accorde une attention toute particulière aux aspects suivants : dialogue, concertation, responsabilisation, coordination et sécurité, sous la régie des autorités compétentes, en précisant que l'approche multidisciplinaire et processuelle de la planification d'urgence et de la gestion de crise doit être intégrée par les autorités compétentes dans la préparation, la gestion et l'évaluation d'un événement. Nous proposerons ici une lecture commentée des principaux aspects que couvre cette circulaire, à des fins de compréhension détaillée de cette approche qui marque un écart substantiel et novateur avec les usages ultérieurement en vigueur. Nous aborderons successivement les thématiques suivantes, abordées dans le texte et faisant référence à d'autres réglementations complémentaires : le contrôle de l'autorité civile sur la conduite opérationnelle, les critères d'appréciation des désordres publics, la doctrine d'engagement et les équipements ou moyens spéciaux prévus dans le cadre du maintien de l'ordre.

Le contrôle de l'autorité civile sur la conduite opérationnelle

Dans la plupart des cas, le maintien de l'ordre en Belgique relève du niveau local. L'autorité communale, composée du Bourgmestre (Maire), du conseil communal et du collège communal, est compétente et responsable en matière de maintien de l'ordre public sur le territoire de la commune (art. 135-2 Nouvelle Loi Communale). p. 39544. Dans certaines situations exceptionnelles (émeutes, attroupements hostiles,...) et en cas d'extrême urgence (...) le bourgmestre dispose également d'une compétence d'ordonnance de police, sur la base de l'article spécifique 134-1 NLC. p. 39544. Le bourgmestre a donc autorité sur la police locale (Art. 42 et 45 LPI) et peut, sur la base de cette compétence, décider quand la police locale doit intervenir. (...) Le bourgmestre peut également requérir la police fédérale et les forces armées, conformément à l'article 43 LPI, p. 39545.

Les modalités d'intervention opérationnelles concrètes relèvent, en principe, de la compétence du chef de corps de la police locale ou des personnes à qui la coordination et la direction opérationnelles des missions de police ont été confiées, sur la base de l'art. 7 LFP., p. 39545. Selon l'art. 64 LPI, le ministre de l'Intérieur peut, lorsque les moyens de la police locale ne suffisent pas, requérir la police locale d'une autre zone de police aux fins de maintenir ou rétablir l'ordre public en cas de calamités, de catastrophes, de sinistres, d'émeutes,

d'attroupements hostiles ou de menaces graves ou imminentes contre l'ordre public. La police locale requise est placée sous l'autorité du bourgmestre de la commune dans laquelle elle intervient (Art. 64, al. 2 LPI). p. 39546. La direction Générale du Centre de Crise (DGCC) du Service Public Fédéral Intérieur est chargée de la protection spéciale des personnes et des biens et de la coordination nationale en matière d'ordre public. p.39546

Il est important de noter cette particularité dans les textes belges d'un contrôle fort de l'autorité civile sur la conduite opérationnelle à un niveau local (le Bourgmestre) y compris dans des situations dégradées. Cette logique témoigne de la volonté du législateur d'accorder une certaine autonomie dans l'appréciation des situations à l'autorité locale, pensée comme mieux à même de gérer les stratégies d'ordre public du fait de son ancrage territorial. Ceci a pour effet de réincarner l'usage de la force et de la contrainte inhérente au maintien de l'ordre et de contrôler son usage mesuré, puisque le Bourgmestre devra rendre compte de ses décisions auprès de ses administrés.

Les critères d'appréciation du désordre public

Précisions en préambule sur ce point que l'organisateur d'une manifestation en Belgique est considéré comme le premier responsable pour la sécurité (p. 39543) et que dans cette optique, il a l'obligation de prendre toutes les mesures de précaution et de sécurité nécessaires afin d'éviter tout préjudice aux personnes et aux biens. Il doit également prendre des dispositions afin d'empêcher que les participants à l'événement se rendent coupables d'inconduites ou de troubles de l'ordre (p. 39552). L'organisateur est encouragé à prendre des mesures de sécurité internes et, le cas échéant, à prévoir des mécanismes d'autorégulation. Dans ce cadre, le législateur a offert aux organisateurs d'événements plusieurs possibilités d'organisation leur permettant d'engager eux-mêmes des personnes qui peuvent contribuer à la sécurité lors de l'événement (p. 39551). Cette délégation forte de la responsabilité de la sécurisation de la manifestation aux organisateurs vise à les amener à trouver en premier échelon des solutions pour garantir un encadrement de base aux rassemblements.

Le principe de la « gestion négociée de l'espace public » au cœur de la circulaire OOP 41 suppose la capacité de faciliter et d'accompagner des actions légitimes, combinée à la capacité de réguler ou de réprimer de manière réfléchie et ciblée certains comportements dépassant les normes, le tout sans influencer de manière négative les actions menées pacifiquement (p.39552). En ce sens, le bourgmestre peut, en cas de non-respect des conditions par l'organisateur, de trouble à l'ordre public, de menace réelle pour l'ordre public ou d'impossibilité pour la police d'assurer le maintien de l'ordre, ne pas autoriser ou formellement interdire un rassemblement. L'insertion de l'article 134sexies dans la NLC (par l'article 47 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, entrée en vigueur le 1er janvier 2014), donne également au bourgmestre le pouvoir de décider, dans certains cas, d'une interdiction temporaire de lieu (p.39544-39545). Pour autant, l'interdiction ou la dispersion d'une réunion ou d'un rassemblement est une mesure ultime qui n'est justifiée que s'il s'agit de l'unique et meilleur moyen (adapté, nécessaire et effectif) pour

maintenir ou rétablir l'ordre, en veillant aux principes de subsidiarité, de proportionnalité et d'opportunité (Arrêt du Conseil d'Etat n°146.226 du 17 juin 2005. (note 23, p. 39567)

La stratégie de dernier recours de l'interdiction de manifestation développée ici est alimentée par l'idée qu'en promulguant une interdiction de rassemblement, les possibilités de la gestion négociée ainsi que du contrôle du rassemblement deviendront partiellement limitées. Il n'y a également pas de garantie que l'interdiction soit strictement respectée. L'observation d'une interdiction de rassemblement demande aussi certains efforts de la part de la police qui se voit limitée dans les possibilités de choix d'intervention et qui sera donc plus rapidement obligée, en cas de non-respect, d'imposer une application stricte de l'interdiction par l'usage de la contrainte. L'impact sur l'ordre public et sur la désescalade des conflits doit donc être évalué de façon sérieuse et permanente. (note 23, p. 39567)

Doctrine d'engagement

La circulaire OOP 41 insiste sur le fait que la perception de la légitimité d'une intervention policière est un facteur important d'escalade ou de désescalade. Le recours indifférencié à la contrainte et à la force par la police peut fortement influencer la perception des groupes concernés et, si celui-ci est considéré comme arbitraire et suffisamment extrême, peut être la cause directe de troubles de l'ordre public (p. 39557). Le texte insiste donc sur la nécessité pour l'encadrement policier des manifestations d'adopter une doctrine de désescalade systématique afin de créer les conditions permettant l'isolement des auteurs de troubles, l'autorégulation et la prévention des conflits, partant du principe qu'un déploiement de la force policière de façon inadaptée peut être perçu comme une agression policière illégitime et avoir une influence négative sur la nature pacifique d'un groupe, et de ce fait créer les conditions de conflit (p. 39558). La mise en œuvre des moyens policiers se déroule de manière graduelle, conformément aux principes de base figurant à l'article 37 de la LFP et aux principes de la CP4, en tenant compte des seuils de tolérance, de l'évolution des risques réels, de l'effet souhaité, de la perception de la légitimité et d'une escalade potentielle. La police définit de préférence, et en particulier en ce qui concerne les unités d'intervention, un seuil de visibilité bas et se montre discrète et tolérante par rapport à des rassemblements pacifiques. Elle prévoit un encadrement adapté des groupes à risque.

En cas d'éventuelles actions, la police procède de manière réfléchie, orientée et restreinte afin de limiter autant que possible les dégâts, l'escalade éventuelle et la nuisance sociale et de ne pas impliquer les participants pacifiques de manière négative (p. 39558). En plus du volet préventif, une politique répressive immédiate, ciblée, adaptée et abordant plusieurs pistes est mise en place. Celle-ci devrait permettre de faire en sorte que le comportement nuisible, violent et criminel ne soit plus attractif et ne puisse plus s'exprimer de façon anonyme et impunie (p. 39557). Cette approche répressive ciblée est considérée comme un facteur important de désescalade de la violence et de rétablissement de l'ordre public. Cette politique peut éventuellement être combinée avec une stratégie de communication dissuasive visant la désescalade, avec une politique active de poursuite judiciaire des auteurs, avec un suivi et une prise en charge individuels obligatoires (p. 39557).

Équipement et moyens spéciaux

Le choix d'un moyen spécial déterminé ou d'une combinaison de moyens dépend de la situation, des risques et des principes de légitimité, d'opportunité, de subsidiarité, d'efficacité et de proportionnalité. L'acceptation sociale d'un moyen particulier est également un critère de choix essentiel (p. 39559). Les grenades lacrymogènes à lancer ou à tirer sont considérées comme un armement particulier au sens de l'article 6 de l'AR relatif à l'armement policier. Cet armement particulier est déterminé par le ministre de l'Intérieur et n'est attribué que sur base d'une procédure spécifique. Il s'agit d'un moyen 'non légal' purement défensif dont l'usage doit rester limité aux situations défensives prévues pour le spray collectif et aux cas de dispersion d'attroupements armés et violents au sens de l'article 22 LFP. Il convient de tenir compte du fait que l'utilisation de grenades lacrymogènes est peu acceptée par la société et que ces dernières ont, en comparaison avec le spray collectif, un rayon de contamination beaucoup plus difficile à cibler eu égard au nuage de gaz créé et à une plus grande sensibilité au vent. Le personnel qui utilise des grenades lacrymogènes doit être équipé de masques anti-gaz. De manière générale, l'on considère que les effets incapacitants du gaz lacrymogène sont plus lents et moins efficaces (p. 39560).

Conclusion

Comme nous venons de le voir, l'approche belge du maintien de l'ordre constitue un des exemples les plus aboutis d'intégration des approches par la désescalade et fait en cela figure de modèle à l'échelle européenne en la matière. Ce processus d'innovation au niveau des doctrines et des pratiques s'est beaucoup alimenté des nouvelles théories de la psychologie des foules (voir ch. précédent du présent rapport) dont certains auteurs ont accompagné la traduction opérationnelle à l'occasion de l'organisation de l'Euro 2000 de football en Belgique et aux Pays-Bas. Cette précision permet de mettre en avant le caractère ancré dans la réalité de terrain de ces approches et de démonter la critique d'idéalisme comme argument de disqualification qui pourrait leur être opposé. Même – et peut-être surtout – dans des contextes de manifestations à risque (manifestants violents, hooliganisme), ces approches sont opérantes pour faciliter le bon déroulement des rassemblements et réduire la probabilité d'affrontements. La circulaire belge permet également de resituer à l'échelle de la dynamique des situations et des particularités de chaque manifestation l'exercice du maintien de l'ordre et la gradation de la réponse policière en fonction d'une appréciation de la situation située et pas théorique. Les contextes, les objectifs à atteindre, les motifs et les facteurs de risque relatifs à la violence collective, organisées ou non, diffèrent fondamentalement et exigent donc une analyse de risque spécifique et une approche adaptée. Les principes liés à la gestion négociée sont aussi appliqués de façon cohérente à ces problématiques complexes, avec une combinaison de stratégies et de mesures policières et non policières, adaptées à la situation et au contexte spécifique. Dans certains cas, il est conseillé d'opter pour une formule globale

basée sur une approche intégrée et multisectorale large ('politique de pacification' basée sur la désescalade), en combinaison avec une approche répressive ciblée ('politique répressive' basée sur la tolérance zéro) pour les auteurs de trouble violents et les émeutiers (p. 39556).

En conclusion, l'exemple belge nous semble riche d'enseignement pour penser une évolution des doctrines et philosophies du maintien de l'ordre en phase avec les enjeux de notre époque. Il permet également et enfin de penser des doctrines souples et adaptées aux changements de situations inhérents au déroulement des manifestations, en tenant compte comme le notait pertinemment M. Le Préfet honoraire Dominique Bur que « Les situations sont rarement pures ou nettes. La gestion de l'ordre public n'est pas une situation théorique²³³ ».

²³³ Compte rendu de la Commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens, séance du jeudi 15 janvier 2015.

Conclusion générale

L'objectif de l'étude « Désescalade de la violence et gestion des foules protestataires Quelle(s) articulation(s) en France et en Europe aujourd'hui ? » conduite sur environ 15 mois de 2019 jusqu'au premier trimestre de l'année 2020 consistait à comprendre le maintien de l'ordre tel qu'il est conçu et pratiqué en France, au regard d'une part des évolutions récentes des modes de protestation collective en France et d'autre part des adaptations tactiques et stratégiques entreprises chez nos voisins européens, notamment ceux ayant pris part au projet GODIAC. Cette étude a pris la forme originale d'un travail confié à des chercheurs et chercheuses d'un côté et d'un séminaire collaboratif entre ces chercheurs et des représentants de la Direction générale de la police nationale (DGPN) et de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), de l'autre, la Préfecture de police n'ayant pas souhaité répondre positivement à notre proposition. L'étude consiste en un rapport final, nourri de ces dialogues, des observations et des entretiens conduits par les chercheurs, et des observations finales de la DGPN.

Il est sans doute peu utile de revenir sur le contexte qui a accompagné nos travaux. Initialement sollicité par le Défenseur des droits, l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) a été dissous en décembre 2020. Parallèlement, le mouvement des Gilets Jaunes engagé en novembre 2018 a amené le maintien de l'ordre sous les feux d'une incessante actualité, conduisant les responsables gouvernementaux, jusqu'au président de la République, à prendre position sur ces sujets pourtant techniques et exiger des propositions. Celles-ci se sont principalement cristallisées dans un Schéma national du maintien de l'ordre, publié à l'automne 2020, plus d'un an après le lancement d'une réflexion par le ministre de l'Intérieur, et contesté en maints aspects par le Conseil d'État dans une décision de juin 2021. Dans le même temps, des dispositions législatives prises en réaction à des opérations de maintien de l'ordre, qui visaient à restreindre la faculté de filmer l'intervention des policiers et gendarmes sur la voie publique, ont à leur tour provoqué des protestations et des opérations de maintien de l'ordre, avant d'être annulées par le Conseil constitutionnel au printemps 2021. C'est alors peu dire que l'objet de notre étude est loin d'être stabilisé. Il faut s'en réjouir, car c'est le signe que les choses les plus techniques sont aussi l'objet de discussions publiques incluant les juridictions gardiennes des principes fondamentaux du droit. L'on ne s'étonnera pas, dans un tel contexte, de ne lire dans cette conclusion, que des propos de nature très générale. Nous renvoyons pour un examen plus précis de nos conclusions à la synthèse et à la contribution des autorités policières (cf. annexe 1), et pour un examen de nos sources et nos argumentations au rapport lui-même.

Nous tenons en premier lieu à remercier l'ensemble des acteurs qui ont bien voulu prêter leur concours à ces réflexions communes, soit au travers des séminaires (nous en avons tenu 4 de 2019 à 2020), soit au travers d'entretiens individuels (nous en avons réalisé une trentaine en France métropolitaine) ou de séjours d'observation. Cette disponibilité à l'entretien et à l'échange est d'autant plus notable que la période durant laquelle nous avons conduit l'étude était particulièrement tumultueuse, des Gilets Jaunes à la protestation contre la proposition de

loi (initialement) dite « sécurité globale » en passant par les mises en cause publiques et judiciaires de violences policières.

Au terme de cette réflexion, nous voudrions rappeler une dimension cruciale de ce que l'on appelle en France le « maintien de l'ordre », ailleurs la « police des foules » ou la « police de la contestation ». Le maintien de l'ordre est l'opération de police qui, par nature, se joue devant le public. Quelle que soit son intensité dramatique, et cette intensité a longtemps coïncidé avec la probabilité non négligeable de trouver la mort au cours de ces opérations, le maintien de l'ordre se joue sur la scène du théâtre de l'opinion publique. Le Schéma national du maintien de l'ordre, dans sa rédaction actuelle, en témoigne largement qui, outre son large usage d'images, insiste au long de nombreux paragraphes sur les enjeux de communication, ce qu'un député de la majorité a fort justement désigné comme relevant d'une « guerre des images ».

Or le maintien de l'ordre se déploie aujourd'hui dans un contexte de bouleversement de l'économie de production et de circulation de l'image : chaînes d'information en continu, smartphones, documents bruts délivrés sur les réseaux sociaux, etc. Beaucoup se déroule désormais au vu et au su de tous. Le politique, qui en France, par le biais des préfets, a plus qu'ailleurs la capacité de peser sur les choix tactiques opérés parfois même dans le cours de l'action, n'a pas pris la mesure du changement de cette économie. Son exigence d'intervention précoce et son intolérance au moindre désordre, renversent le rapport au temps : l'urgence prend le pas sur la patience, qui était la force essentielle du maintien de l'ordre. D'une certaine façon, l'avenir du maintien de l'ordre se joue dans la capacité des politiques à se défaire de leur dépendance au flux d'images.

Pour de nombreux interlocuteurs, et ce trait se lit clairement dans le SNMO, le « renouveau de la mouvance contestataire » est un fait majeur du maintien de l'ordre aujourd'hui. L'infiltration de manifestations pacifiques par des groupes anarcho-autonomes imposerait le retour à des pratiques du XIXe siècle, consistant à envoyer des petits groupes de policiers à l'affrontement avec des « meneurs », sur fond de « judiciarisation » accrue. Mais là encore, les images sont cruciales. Car ce n'est pas une illusoire supériorité militaire que recherchent ces groupes, mais leur capacité à engendrer des images d'excès policier. Un manifestant, y compris un manifestant tout entier vêtu de noir, frappé à terre, et c'est un mouvement tout entier qui est relancé, une mouvance qui voit ses rangs grandir. Ainsi l'exigence de maîtrise et de discipline est-elle accrue du fait même de la multiplication de ces groupes qui nuisent au bon ordre des manifestations.

Il est cependant une dimension qui ne produit pas d'image : les choix budgétaires des pouvoirs publics. S'il est une leçon à retenir du siècle passé, et notamment des décennies qui ont suivi Mai 68, c'est que la pacification du maintien de l'ordre en France a été le produit d'investissements lourds et continus : investissements en matériels, certes (mais ce ne sont pas les plus onéreux), mais surtout en formation. La cohésion, la discipline, la confiance en soi (antonyme de la peur), la maîtrise des armes, la connaissance des commandements, ont été acquis par les volumes d'heures dégagés au sein des unités dites de force mobile (Compagnies républicaines de sécurité et Escadrons de gendarmerie mobile) en faveur de la formation

continue et, donc, du retrait de ces forces de la voie publique. Aujourd'hui, face à une attrition constante des moyens humains disponibles, les pouvoirs publics tentent de compenser de deux manières. D'une part, par la multiplication des moyens de défense et d'attaque, une sorte de course morbide aux armements, dont les effets sont de l'avis unanime des observateurs : une multiplication des blessures graves et le recul dans l'opinion de l'idée selon laquelle manifester est un droit protégé par l'Etat. D'autre part, les pouvoirs publics cherchent à compenser le manque de moyens par l'intégration de forces non spécialisées dans les dispositifs de maintien de l'ordre. Le succès d'une telle démarche repose tout entier sur la capacité de ces unités de police urbaine à se muer en unités de maintien de l'ordre, ce qui appelle un engagement fort dans leur formation et, durant ces temps de formation, leur soustraction à la voie publique – et ces deux nécessités (visibilité sur la voie publique et formation continue) ont des conséquences budgétaires considérables. Mais il nécessite aussi plus que jamais une doctrine d'emploi et des modalités d'encadrement particulièrement tenues pour ces forces. Ainsi, l'intégration durable des forces non spécialisées au maintien de l'ordre appelle des investissements lourds et pérennes de la part du ministère. A défaut, ces forces ne seraient employées qu'en superposant leurs doctrines propres aux doctrines de maintien de l'ordre, comme cela s'est vu beaucoup ces derniers mois. On voit à quelle tâche difficile les pouvoirs publics sont confrontés. Cette contradiction est sans doute la clef des développements à venir.

Annexe 1. Contribution de la DGPN (juillet 2021)

Présentation des évolutions apportées par le SNMO au maintien de l'ordre en France

Le schéma national du maintien de l'ordre constitue, depuis sa publication le 16 septembre 2020, un texte d'instructions générales, valant doctrine du maintien de l'ordre du ministère de l'Intérieur, la première à être commune à l'ensemble des forces de sécurité intérieure et aux membres du corps préfectoral.

Cette nouvelle doctrine vient moderniser le maintien de l'ordre à la française pour l'adapter à l'évolution récente des mobilisations, notamment l'infiltration plus courante de casseurs dans les cortèges que l'on a pu constater lors du mouvement des Gilets jaunes de 2018 et 2019. Son objectif est donc de garantir la libre expression des opinions sur la voie publique tout en protégeant au mieux les biens et les personnes.

De ce fait, le SNMO vient adapter à ces nouvelles contraintes les principes d'action, les tactiques ou encore les équipements des forces de l'ordre. Ces diverses évolutions visent à atteindre plusieurs objectifs :

- La volonté d'une **meilleure répartition des responsabilités lors des opérations de maintien de l'ordre** a poussé à clarifier la chaîne de commandement. Le préfet compétent territorialement, responsable de l'ordre public (ROP), définit la stratégie de maintien de l'ordre et les grandes orientations d'un service d'ordre. Le directeur de service d'ordre (DSO), généralement le chef territorial de la police ou de la gendarmerie, assure la direction et la coordination des opérations et peut désigner un ou plusieurs chef(s) de secteur opérationnel (CSO) qui dispose(nt) d'une marge d'initiative tactique sur un secteur donné. Enfin, le commandant de la force publique (CFP) conseille l'ensemble des autres acteurs et met en œuvre les moyens dont il dispose dans le cadre des objectifs et des limites qui lui ont été fixés par le DSO/CSO.

La distinction entre les différentes autorités et leurs rôles respectifs est essentielle, car elle constitue une garantie fondamentale dans la mise en œuvre des décisions d'ordre public.

- Le SNMO vise également à apporter une **plus grande efficacité à l'action des forces engagées en maintien de l'ordre** pour garantir le droit de manifester ainsi que la protection des personnes et des biens.

Les unités spécialisées dans le maintien de l'ordre ainsi que les unités généralistes seront mieux formées. Le SNMO fixe cet objectif aux forces de l'ordre généralistes ou spécialisées. De nombreux entraînements ont ainsi été mis en place, notamment plusieurs dizaines d'entraînements communs entre les différentes directions d'emploi (DCCRS, DCSP, PP, DGPN). Parmi les unités généralistes de la DCSP, des actions de formation ont également été mises en place, organisées sous la forme d'entraînements coordonnés entre des DDSP disposant d'unités spécialisées dans les opérations de maintien de l'ordre (dites DDSP support), au bénéfice de DDSP qui en sont

dépourvues (dites DDSB bénéficiaires). Près du quart des effectifs généralistes ont déjà bénéficié de ce type de formation.

En outre, pour s'adapter aux nouveaux modes de contestation, plusieurs transformations des tactiques et des équipements sont en train d'être mises en œuvre pour améliorer la mobilité et la réactivité des unités de force mobile.

Ces améliorations vont de pair avec une hausse des moyens et des effectifs dédiés au maintien de l'ordre qui a été prise en compte par la loi de finance pour l'année 2021.

Le maintien de l'ordre est également devenu plus efficace grâce à la meilleure coordination entre les forces de l'ordre, les agents du renseignement et les acteurs judiciaires qui s'est notamment matérialisée par la publication le 21 avril 2021 d'un guide des bonnes pratiques pour la judiciarisation du maintien de l'ordre.

- Par ailleurs, le SNMO vise à **moderniser la pratique du maintien de l'ordre** grâce à la généralisation de différents **moyens plus efficaces et moins vulnérants**. Cette volonté s'exprime particulièrement dans le cadre des armes de force intermédiaire (AFI) dont plusieurs ont été mises en place par le SNMO du fait de leur moindre risque de blessure aux personnes. La grenade GLI-F4 a par exemple été remplacée par la grenade GM2L qui ne contient pas d'explosif, tandis qu'un nouveau modèle de grenade à main de désencerclement (GMD), plus récent et moins vulnérant a été adopté.

L'utilisation du LBD a également été mieux encadrée grâce à la mise en place d'un superviseur auprès de chaque tireur LBD - hors cas de légitime défense – dont le rôle est de s'assurer de la pertinence d'un tel emploi de la force en toute sécurité.

Le SNMO a aussi mis en place un dispositif de recherche continue d'AFI moins vulnérantes.

Enfin, l'utilisation des engins lanceurs d'eau (ELE) est en cours d'extension et permet d'offrir aux forces de l'ordre de nouvelles tactiques tout en limitant les risques de blessures.

- Le SNMO recherche une **pacification du maintien de l'ordre qui passe nécessairement par la communication entre les forces de l'ordre et les manifestants**. En effet, le SNMO affirme qu'une meilleure communication avec les organisateurs et les manifestants contribue à ce que les mobilisations soient plus apaisées et qu'elle « constitue désormais une priorité dans la gestion de l'ordre public ».
- Cet objectif s'est notamment traduit par la création des équipes de liaison et d'information (ELI). Ces équipes sont mobilisées sur des manifestations après décision du directeur du service d'ordre (DSO) ou du chef de secteur opérationnel (CSO). Elles cherchent à établir un contact permanent entre les forces de l'ordre et les manifestants depuis le rassemblement jusqu'à la phase de dispersion.

De même, les sommations annonçant l'emploi de la force ont été reformulées pour qu'elles soient plus compréhensibles et que les manifestants pacifiques puissent se retirer avant l'usage de la force.

D'autres mesures du SNMO sont aussi en train d'être mises en œuvre pour permettre de pacifier le maintien de l'ordre par une meilleure communication, notamment l'acquisition de matériels facilitant le dialogue, tels que des haut-parleurs ou des panneaux à message variable.

- Pour finir, le SNMO appuie sur la **déontologie et la transparence des forces de l'ordre lors d'opérations de maintien de l'ordre** pour renforcer leur légitimité. La nouvelle doctrine interdit ainsi le port de la cagoule lors du maintien de l'ordre et rappelle l'obligation du port du RIO.

En outre, des marquages dans le dos sont en train d'être mis en place pour permettre une meilleure reconnaissance des différentes forces et unités. Cette transparence profitera à la fois au public, mais aussi aux DSO/CSO qui pourront mieux reconnaître leurs unités.

De même, le SNMO a généralisé le port obligatoire de l'uniforme pour l'ensemble des unités constituées lors d'un service d'ordre.

Enfin, des référénts chargés de l'appui aux victimes ont également été mis en place auprès de chaque préfet pour aider les victimes tiers aux affrontements à réaliser les démarches nécessaires.

Les FSI ont toujours su progresser et faire évoluer leurs dispositifs de maintien de l'ordre pour s'adapter aux types de contestations et protéger les manifestants pacifiques qui souhaitent exercer leur liberté d'expression. Le SNMO s'inscrit ainsi dans cette perspective, et devra lui aussi évoluer. A ce titre, il est prévu qu'une première évaluation des mesures qu'il préconise sera faite à l'automne 2021.

Enfin, il convient de rappeler de réaffirmer les valeurs qui forment le ciment de l'institution, au-delà des spécificités propres à chacun des métiers exercés par les policiers. Engagement, courage, discipline, fraternité guident leur action au quotidien, quelle que soit leur fonction, leur grade, quelle que soit la direction dans laquelle ils servent. Servir et protéger. Le service de nos concitoyens, le service de notre pays et la protection de ses principes démocratiques sont des sentiments qui animent tous les hommes et toutes les femmes qui composent la police nationale. Toutes ces valeurs s'incarnent dans la devise de la direction générale de la police nationale : « pro patria vigilant », ils veillent pour la patrie.

Les enquêtes d'opinion le montrent, les policiers français sont très majoritairement appréciés de la population. Les trois quarts de nos concitoyens affirment, année après année, avoir une

bonne opinion de la police nationale. Cette proximité nécessaire avec la population est cultivée, la relation directe avec le citoyen reste au cœur de notre action. Les policiers s'adaptent également aux nouveaux modes d'interaction souhaités par une partie du public. Ainsi, le succès du site moncommissariat.fr, qui reçoit la visite de plus de 25 000 internautes par mois et qui a traité depuis un an plus de 100 000 conversations, est le signe tangible de la mobilisation de la police nationale pour répondre non seulement aux besoins des citoyens mais également pour créer une relation modernisée avec la population.

La police nationale poursuivra donc dans les années à venir son action dans tous les domaines afin de renforcer le lien « police-population », dans le but de protéger et de servir.

Table des matières

Introduction.....	3
Contexte et problématique	3
Travail de recherche	6
Grandes lignes d'analyse et résultats.....	11
Plan du rapport.....	13
Chapitre 1	15
Le maintien de l'ordre dans une perspective de temps long (1789-1999)	15
1. La lente formation d'un maintien républicain de l'ordre (1789-1921)	15
2. 1921-68 : une pacification bien tempérée	18
3. 1968-99 : la fixation d'un modèle	21
Chapitre 2	28
Les évolutions du droit relatif au maintien de l'ordre jusque fin 2019.....	28
1. Le droit de la manifestation	28
2. Le droit de manifester et ses évolutions	31
2.1. La désuétude du régime de la déclaration	31
2.2. De l'interdiction de manifestation... à la formalisation des zones rouges	36
2.3. Les interdictions administratives individuelles de manifester : une expérimentation qui ne convainc pas	39
2.4. Les arrestations dites « préventives » : un outil controversé de privation du droit de manifester	43
Chapitre 3	49
La chaîne de commandement et l'organisation des forces.....	49
Qui dirige ? La répartition des rôles entre Préfet et DDSP.....	49
Qui exécute ? Forces mobiles et forces locales.....	53
Des forces mobiles de moins en moins disponibles.....	53
Des unités locales plus ou moins spécialisées.....	56
Chapitre 4	61
Le maintien de l'ordre et sa mise en récit dans l'espace public : la tentation du face à face.....	61
Une bonne scène manifestante est une scène sans tiers	62
Une bonne manifestation est une manifestation terminée	65

Quand la manifestation de papier prend le pas sur la manifestation de rue : la théorie de la guerre de la communication.....	68
Chapitre 5	71
Une analyse des formations des policiers à la gestion des foules protestataires en Europe	71
1. Les centres d'entraînement étudiés.....	72
2. Crises de légitimité et émergence de nouvelles méthodes d'entraînement policières : les simulations de maintien de l'ordre dans des villes artificielles.....	79
3. Aperçu comparé du cadre institutionnel en matière de formation au maintien de l'ordre	84
4. La domination du « worst case scenario » et son impact sur la gestion des foules protestataires aujourd'hui	92
Chapitre 6	98
La judiciarisation du maintien de l'ordre	98
1. Une préoccupation des années 2000.....	98
2. La mise en œuvre de la judiciarisation : portée et limites de l'implication de l'autorité judiciaire	103
3. Judiciarisation et interpellation : une question de temporalité.....	111
Chapitre 7	115
Psychologie des foules et catégories de l'entendement policier	115
Introduction : Un changement de paradigme.....	115
1. Cadrage théorique sur la psychologie des foules.....	116
1.1.La psychologie des foules traditionnelles	116
1.2. Foule, société et démocratie.....	118
2. Un renouvellement des approches théoriques et pratiques sur les foules	121
2.1. Une nouvelle psychologie des foules	121
2.2.Le modèle KFCD.....	124
3. Procédures de préparation et d'exécution de l'action.....	127
3.1 Principes qui guident la planification de l'engagement policier	127
3.2. Nouvelles méthodes centrées sur le dialogue, la médiation et la négociation	128
3.3. Modes d'organisation souples et modulaires	130
Conclusion	131
Chapitre 8	134
L'exemple belge de la gestion négociée de l'espace public (GNEP) : une police de la facilitation	134
Un apport conceptuel ancré dans des textes de référence	134
Analyse de la Circulaire ministérielle OOP 41 du 31 mars 2014	141
Le contrôle de l'autorité civile sur la conduite opérationnelle	142

Les critères d'appréciation du désordre public.....	143
Doctrines d'engagement.....	144
Équipement et moyens spéciaux	145
Conclusion générale	147
Annexe 1. Contribution de la DGPN (juillet 2021).....	150
Présentation des évolutions apportées par le SNMO au maintien de l'ordre en France	150
Les auteurs	157

Les auteurs

Olivier Fillieule. Professeur ordinaire de sociologie politique, à l'université de Lausanne et directeur de recherche CNRS, Olivier Fillieule est spécialiste des mouvements sociaux et de leur gestion par l'Etat.

Il a notamment publié dans le domaine de la gestion des foules manifestantes :

Stratégies de la rue, Paris, Presses de Sciences Po, 1997;

(avec Donatella Della Porta) *Police et manifestants*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006;

(avec D. Tartakowski) *La manifestation*, Presses de Sciences Po, 2008 (réédition 2013).

(avec Isabelle Sommier, dir.) *Marseille, années 68*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018.

(avec Fabien Jobard) *Politiques du désordre*, Paris, Seuil, 2020.

Les publications d'Olivier Fillieule sont en accès libre sur :

<https://unil.academia.edu/OlivierFillieule>

Fabien Jobard, docteur en science politique, est directeur de recherches au CNRS. Il est affecté au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP). Ses travaux portent sur la sociologie de la justice pénale et la sociologie de la police.

Il a travaillé sur le maintien de l'ordre avec Olivier Fillieule au milieu des années 1990 dans le cadre d'une recherche commanditée par l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, puis est retourné à ces questionnements pour un travail sur les manifestations étudiantes et lycéennes du début des années 1990.

Principales publications sur la question :

(avec Olivier Fillieule) *Politiques du désordre. Police et manifestations en France*. Paris : Le Seuil, 2020,

(avec Olivier Fillieule) "The maintenance of order in France. Towards a model of protest policing", in Donatella Della Porta, Herbert Reiter, (dir.), *The Policing of Mass Demonstrations in Contemporary Democracies*. Minneapolis : University of Minnesota Press, préface de Gary Marx, 1998, p. 70-90,

(avec Pierre Favre) Maintien de l'ordre, in Olivier Fillieule, Lilian Mathieu, Cécile Péchu (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*. Paris : SciencesPo Les Presses, 2020, 2^e éd., p. 357-363,

(avec Dave Waddington et Mike King), *Rioting in the UK and France: A comparative analysis*. Cullompton : Willan, 2009,

"Le spectacle de la police des foules : les opérations policières durant la protestation contre le CPE à Paris", *European Journal of Turkish Studies* [En ligne], 15 | 2012.

Il a par ailleurs publié, avec Jacques de Maillard, *Sociologie de la police. Organisation politique réforme*. Paris : Armand Colin, coll. « U Sociologie », 2015.

Andrea Kretschmann. (Prof. Dr.) est docteur en sociologie de l'université de Bielefeld. Sociologue et 'socio-criminologue', elle est professeure en sociologie culturelle (*cultural sociology*) à l'Université de Lunebourg Leuphana et membre associé au Centre Marc Bloch de Berlin (Allemagne). Son expertise porte sur les recherches universitaires sur la police, la sociologie criminelle et la sociologie de la sécurité, la sociologie du droit, la sociologie politique et la sociologie de la culture. Elle est co-éditrice de la revue *Kriminologisches Journal*, de la revue *Zeitschrift für Rechtssoziologie* et de la collection *Verbrechen und Gesellschaft*. Elle est membre du conseil consultatif de la Bibliothèque allemande de la Fondation Maison des Sciences de l'Homme. En 2019, elle a reçu le prix Franz Xaver Kaufmann 2019 de l'université de Bielefeld.

Dernières publications :

(ed., avec Fabien Jobard) *Recht in Bewegung, Zeitschrift für Rechtssoziologie*, (2020).

(avec W. Fuchs): « Gegenründungen: Antidemokratische Staatsverweigerung », *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 2020, 39(2), 227-252;

(avec A Legnaro). « Polizei und Gewalt. Sozialwissenschaftliche Lektüren eines untrennbaren Verhältnisses », *Juridikum*, 2019, 3, 373-383;

(ed.) *Pierre Bourdieus Rechtsdenken*, Weilerswist: Velbrück, 2019.

A paraître en 2021: « Legal Compliance: Founding Elements of a Conception Based on Cultural Theory », *European Journal of Sociology* et « Espaces de formation de l'ordre politique. Contours d'un diagnostic temporel », *Carnets de Géographes*.

Aurélien Restelli est doctorant en science politique, sous la direction de Jacques de Maillard. Rattaché au Centre de recherches sur le droit et les institutions pénales (Cesdip) et à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ), il étudie la conception des dispositifs de maintien de l'ordre en France. Il est par ailleurs enseignant de Sciences Economiques et Sociales (SES) au lycée de la Tourelle à Sarcelles (Val d'Oise).

Il a publié "A social history of protest policing in France", dans Jacques De Maillard et Westley Skogan (dir), *Policing in France*, New York, Routledge, 2020.

Pascal Viot (Dr.) est sociologue, chercheur associé au Laboratoire de Sociologie Urbaine de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (LASUR - EPFL) où il a soutenu en 2013 un doctorat portant sur les mesures de sécurité et d'accueil mises en place à l'occasion des grandes manifestations contemporaines (<http://infoscience.epfl.ch/record/186847>). Entre 2013 et 2016, il a co-dirigé avec Olivier Fillieule un programme de recherche sur la gestion de l'ordre public et la surveillance policière des grands rassemblements à l'Université de Lausanne. Il est auteur et co-auteur de nombreuses publications dans les domaines du militantisme, de la gestion des risques, des phénomènes de foule et de la sécurité urbaine et événementielle (rassemblements politiques, manifestations sportives, concerts et festivals).

Pascal Viot est également depuis 2006 Coordinateur du Département Accueil et Sécurité du Paléo Festival de Nyon, plus grand festival OpenAir en Suisse rassemblant 50'000 personnes par jour pendant six jours. Membre depuis 2008 du YES Group (Yourope Event Safety Group, consortium des principaux festivals européens), il en est aujourd'hui le co-responsable avec Henrik Bondo Nielsen du Roskilde Festival (Danemark). En 2016, il a créé iSSUE, l'Institut Suisse de Sécurité Urbaine et Événementielle (www.issue.ch). Pascal Viot est régulièrement mandaté comme conseil et formateur tant par des organisateurs d'événements que par les autorités et services officiels.

Publication représentatives:

(avec Vincent Kaufmann), « The stadium: where the crowd becomes the audience / Le stade: ce lieu où la foule devient public », in *Olympic Stadiums/Stades Olympiques, People, Passion, Stories/Des Hommes, Des Passions, Des Histoires*, Published by GILES in associations with the International Olympic Committee, pp. 110-127, 2016.

« La gestion de la sécurité des matchs de football. Analyse des pratiques entre maintien de l'ordre et gestion de foule », in Didier Rey, Bachir Zoudji (dir.), *Le football dans tous ses états, Évolutions et questions d'actualité*, De Boek Supérieur, 2015.

(avec Olivier Fillieule, et Gilles Descloux), « Vers un modèle européen de gestion policière des foules protestataires? », *Revue française de Science Politique*, vol. 66, n° 2, 2016, p. 295-310.

(avec Luca Pattaroni et Lucien Delley), « Liesse, émeute et panique : enquête sur l'effervescence et la cristallisation des états publics de la foule ». EspacesTemps.net [En ligne], Traverses, 2020 | Mis en ligne le 10 juin 2020.

Anne Wulleumier, docteure en science politique, est chargée de recherche à l'IHESI / INHES / INHESJ depuis septembre 2001 où elle travaille sur les politiques publiques de sécurité, les partenariats de la police et la relation police population. Ancienne rédactrice en chef des Cahiers de la sécurité intérieure, membre de Francopol, chercheuse associée au CESDIP, elle participe à des réseaux de recherche consacrés à la sociologie des institutions au sein de l'association française de sociologie (AFS) et de l'Association internationale des sociologues de langue française (AISLF). Elle est devenue en janvier 2021 cheffe du département Etudes et recherche de l'IHEMI.

Sélection de publications :

« Distance et proximité. Deux modalités complémentaires de gestion des foules protestataires », *Les Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, 2020, n°50, p. 194-209.

« La légitimité des institutions pénales. Un programme démocratique et scientifique », *Lien social et politiques*, 2020, Numéro 84, p.184–203 <https://www.erudit.org/fr/revues/lsp/2020-n84-lsp05292/1069449ar/>

« Du choc des légitimités au « partenariat » entre sociologues et institutions policières. Quelles logiques d'action administratives, quelles postures de recherche? », in Laforgue D. (dir.), *Le faire sociologique. Épreuves et horizons d'une recherche impliquée*, 2018, Presses de l'Université Savoie Mont Blanc, p. 103-133.

« L'enseignement du juste en école de police et de gendarmerie. Quelles stratégies pédagogiques ? », *Les Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, 2014, n°27/28, p. 242-255. (avec Anaïk Purenne). « L'institution policière face aux mises en accusation de la violence d'Etat : vers un renouvellement du répertoire d'action policier ? » in Laforgue, Denis et Rostaing Corinne. *Violences et institutions : défis, réflexivité et résistances*, 2011, Paris, CNRS, coll. Alpha.