Desescalade de la violence et gestion des foules protestataires

Anne Wuillemier, Olivier Fillieule, Fabien Jobard, Andrea Kretschmann, Aurélien Restelli, Viot Pascal

▶ **To cite this version:**

Anne Wuillemier, Olivier Fillieule, Fabien Jobard, Andrea Kretschmann, Aurélien Restelli, et al.. Desescalade de la violence et gestion des foules protestataires. [Rapport de recherche] Défenseur des droits. 2021. halshs-03501842

HAL Id: halshs-03501842
https://shs.hal.science/halshs-03501842

Submitted on 23 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ÉTUDES & RÉSULTATS

Désescalade de la violence et gestion des foules protestataires

DÉC. 2021

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Défenseur des droits conduit des activités d'études et de recherche afin de nourrir la réflexion et le débat public dans ses domaines de compétence.

Cette publication constitue une synthèse de la recherche « Désescalade de la violence et gestion des foules protestataires. Quelle(s) articulation(s) en France et en Europe aujourd'hui ? » menée entre décembre 2018 et juin 2021, avec le soutien du Défenseur des droits, par une équipe de six chercheurs : Anne Wuilleumier (dir. INHESJ*), Olivier Fillieule (Université de Lausanne, IEPH), Fabien Jobard (Cesdip), Andrea Kretschmann (Centre Marc Bloch de Berlin), Aurélien Restelli (Cesdip), Pascal Viot (Université de Lausanne, IEPH).

Résumé

L'étude « Désescalade de la violence et gestion des foules protestataires. Quelle(s) articulation(s) en France et en Europe aujourd'hui ? » examine les épreuves du maintien de l'ordre en France au cours des dernières décennies ainsi que l'agenda européen de la désescalade de la violence en contexte manifestant.

À partir d'un dispositif de recherche participatif avec les acteurs de la Police et de la Gendarmerie nationales françaises et de plusieurs enquêtes par entretiens et observations en France et en Europe, elle constate une distance persistante entre les conceptions françaises du maintien de l'ordre et celles promues notamment en Europe du nord, même si les acteurs français regardent désormais les pratiques européennes de maintien de l'ordre avec intérêt.

* L'INHESJ est devenu l'Institut des Hautes Études du ministère de l'Intérieur (IHEMI) au 1er janvier 2021.

Introduction

De 2010 à 2013 la police suédoise a animé un projet européen intitulé GODIAC qui avait rassemblé une dizaine de pays européens[1] 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'acronyme[2]). Ce projet, ancré dans une réflexion collective sur la manière de surmonter la mise à l'épreuve des pratiques de maintien de l'ordre dans un contexte de transformation de la contestation, notamment altermondialiste, avait fait émerger un modèle connu par les quatre lettres de son acronyme, le modèle KFCD. Celui-ci propose de mettre l'accent, dans les dispositifs de gestion des foules protestataires, sur l'adaptation de l'action policière aux spécificités des publics manifestants (*knowledge*), la facilitation de leur expression légitime (*facilitation*), la communication permanente avec les membres de la foule les jours de manifestation (*communication*) et des tactiques de ciblage de l'action répressive sur les seuls membres violents de celle-ci (*differentiation*). La France avait été sollicitée par les voies diplomatiques par la police suédoise pour participer à ce projet, mais sans succès. Il en avait été de même de la Belgique.

Un rapide tour d'horizon auprès des directions générales de la Police et de la Gendarmerie nationales ainsi que de la préfecture de police de Paris, effectué au cours de l'année 2018, démontra que l'initiative GODIAC était passée en réalité largement inaperçue auprès des autorités françaises.

De la même manière qu'en Belgique, il semble que les autorités gouvernementales n'avaient pas réussi à désigner un interlocuteur unique ou en d'autres termes pas réussi à arbitrer concernant les enjeux de représentation (et de leadership) sur le maintien de l'ordre entre forces nationales (qui plus est duales en France) et forces de police locale de taille significative. L'étude « Désescalade de la violence et gestion des foules protestataires. Quelle(s) articulation(s) en France et en Europe aujourd'hui ? » propose de revenir sur un isolement qui ne paraissait ni souhaité ni souhaitable, pour examiner autant les épreuves du maintien de l'ordre en France au cours des dernières décennies que l'agenda européen de la désescalade de la violence en contexte manifestant. Un cadre d'échange entre chercheurs et praticiens français du maintien de l'ordre a été mis en place ; des séminaires communs ont été tenus, accompagnés d'une campagne de collecte de matériaux, d'observations de terrain (notamment au Centre de perfectionnement de la Gendarmerie nationale) et d'entretiens avec les cadres du maintien de l'ordre (Gendarmerie nationale, Police nationale, Préfets). Ce programme a été toutefois fortement perturbé par la pandémie de coronavirus, la crise des gilets jaunes, le refus de participer signifié par la Préfecture de police et enfin, *last but not least*, la suppression de l'INHESJ.

[1] Autriche, Allemagne, Chypre, Hongrie, Roumanie, Suède, Royaume-Uni, Danemark, Espagne, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie.
[2] GOod practice for DIAlogue and Communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe.

Méthodologie

L'étude a combiné des méthodes de recherche académique (entretiens, analyse documentaire) et participative (séminaire collaboratif).

La composante participative du programme a été mise en place rapidement mais partiellement. Les administrations de police et de gendarmerie ont été sollicitées pour participer à une séance de lancement du séminaire début avril 2019. Celle-ci a permis de poser les bases d'un constat partagé de mise à l'épreuve du maintien de l'ordre en France ainsi que celles d'une démarche d'analyse collaborative approfondie avec la Police et la Gendarmerie nationales, mais sans la Préfecture de police de Paris.

Quatre thèmes de travail, perçus de part et d'autre comme importants dans l'analyse des enjeux relatifs à la gestion des foules protestataires, ont été définis. Finalement, le séminaire ayant dû être abrégé en raison de la crise sanitaire, les regards ont été croisés sur trois thèmes : l'analyse des dynamiques de la violence au sein des manifestations, le cadre juridique des manifestations, les outils du maintien de l'ordre. La 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, n'a pas pu avoir lieu. En revanche, la séance de clôture du séminaire collaboratif a pu se tenir en juin 2021. Cette synthèse a d'ailleurs été partiellement réécrite à son issue, pour tenir compte des remarques formulées par nos correspondants des administrations de police et de gendarmerie sur la version initiale.

Chaque séance a donné lieu à de longues conversations de 4 à 6 heures chacune. Le séminaire a fonctionné sur le principe d'exposés croisés (de 30 minutes environ) entre chercheurs et praticiens. Mais, 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, le mouvement des gilets jaunes ayant été souvent au cœur des échanges.

Les exposés ont souligné combien ces thématiques communes pouvaient être analysées différemment. Ils nourrissent assez largement le rapport de recherche, mais n'ont pas fait à proprement parler l'objet d'analyse de contenu.

Sur le volet de recherche académique, trois enquêtes ont été menées en parallèle.

Une première enquête a été conduite sur le terrain français. 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). Les entretiens ont visé à identifier les questionnements des administrations (françaises) en charge du « maintien de l'ordre » sur le plan des enjeux professionnels, des méthodes, des équipements, des formations, des difficultés identifiées en particulier. L'étude des départements hors Île-de-France a été privilégiée : ces entretiens ont ainsi été menés dans 22 départements dont 21 situés en province. 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 devait être effectuée en parallèle pour saisir la réalité de l'environnement professionnel des acteurs interrogés, afin d'essayer de la distinguer des représentations que s'en faisaient les praticiens.

À ce titre, l'équipe souhaitait recueillir des éléments relatifs aux manifestations (statistique relative au nombre, à la fréquence et au volume des manifestations, mains courantes, rapports techniques de service (CRS), Retex (EGM) et synthèses du renseignement sur les groupes ou les espaces dits à risques, comme les black blocs, les clowns, les ZAD, etc.). L'idée était également de travailler sur les manuels de maintien de l'ordre et les doctrines d'emploi des différentes forces engagées et 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, 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 Police nationale, 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 Gendarmerie. De ce fait, ce rapport travaille finalement surtout sur les représentations des acteurs, de manière un peu hors sol ; cela représente néanmoins une matière assez riche d'enseignements.

En parallèle de cette enquête française, deux enquêtes comparées ont également été menées.

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 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 national d'entrainement des forces de gendarmerie à Saint-Astier, la plupart de ces lieux de formation ayant 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 entrainements et des attentes de comportement concernant les dynamiques qu'ils engendrent. Certaines séquences de ces entrainements 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'entrainement observées ont été filmées.

La dernière 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 également 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.

Résultats

LE MAINTIEN DE L'ORDRE DANS UNE PERSPECTIVE DE TEMPS LONG (1789-1999)

Le processus historique de modération de l'emploi de la force publique face aux foules est antérieur à la création des premières unités spécialisées, mais la création de la gendarmerie mobile symbolise une volonté de pacification du rapport aux foules protestataires notamment par : spécialisation (création d'une force principalement dédiée à cette tâche) ; disciplinarisation (intégration de l'ensemble des agents dans une chaine resserrée de commandement vertical) ; professionnalisation (recherche de perfectionnement de la doctrine et des équipements, entrainement des agents) ; minimisation 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) ; distinction entre l'autorité civile qui décide de l'emploi de la force et commandant de la force publique qui l'exécute.

Cet agenda de modération dans l'usage de la force connait cependant au cours du XX^{e} siècle toujours quelques contre-exemples : d'une part, les préceptes de pacification ne semblent valoir que pour la métropole, et peut-être même encore, sur son sol, que pour les seuls citoyens français ; d'autre part, la mainmise du politique sur le maintien de l'ordre (à travers le pouvoir conféré aux préfets) conduit à l'exacerbation de la conflictualité, comme le montrent par exemple les années 1930 et 1950, marquées par un engagement anti-communiste particulièrement virulent des gouvernements successifs ; enfin une région est soustraite au mouvement général, celle de la Préfecture de police où se déploient d'abord des forces locales, extrêmement nombreuses et sur lesquelles s'exerce un commandement immédiat.

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 par ailleurs notable.

Mai 68 passa, pour les responsables policiers de l'époque, comme un moment de mise à l'épreuve du modèle, lequel a ouvert une longue période de perfectionnement des techniques de mise à distance et de pacification. L'événement a d'ailleurs 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 trente années qui suivent sont marquées par une routinisation remarquable du recours à la rue. Un mouvement perceptible, dans les démocraties occidentales, 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. Ce que l'un d'entre nous a appelé ailleurs la « gestion patrimonialiste des conflits » permet d'abord à l'autorité civile de définir les cibles acceptables de la violence manifestante 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. Dans un script fortement ritualisé, la rareté des épisodes violents frappe d'emblée : seulement 5 % en moyenne des événements donnent lieu à des violences contre les biens ou les personnes dans les années 1975-1990.

Dans un tel contexte, les forces de maintien de l'ordre peuvent être confrontées à des difficultés, mais pas à des épreuves susceptibles de remettre en cause le modèle. Les stratégies engagées varient toutefois fortement selon le type « d'adversaires », c'est-à-dire selon les lectures que les forces de l'ordre et surtout l'autorité civile font des publics protestataires engagés dans la rue.

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, 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 ». La situation aujourd'hui a quelque peu changé, dans des directions contraires.

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 » (Cass. crim., 9 fév. 2016, bull. crim. n°35). 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. Pour résumer, on dira que le juge exerce un contrôle plus diversifié et plus effectif qu'il ne pouvait le faire au siècle dernier sur les décisions administratives relatives à la restriction du droit de manifestation, 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.

Interrogés sur le droit de la manifestation dans le contexte contemporain, nos interlocuteurs territoriaux nous ont fait part de quatre constats : bien que certains, et en particulier les membres du corps préfectoral, soient attachés au système déclaratif en vigueur depuis les années 1930 synonyme de qualité du travail administratif en matière d'ordre public, ils apprennent progressivement à faire sans, en raison de sa désuétude manifeste ; l'interdiction de manifestation, y compris dans le contexte permissif de l'état d'urgence, ne s'impose pas comme une alternative crédible : elle ne trouve en réalité de débouchés qu'en tant que dispositif de formalisation des zones rouges, c'est-à-dire d'objectivation des périmètres manifestants. Dans ce contexte, les acteurs se montrent en revanche davantage intéressés par une individualisation de la gestion des désordres manifestants. Deux outils s'imposent ici dans les échanges : les interdictions administratives individuelles de manifester et les arrestations aujourd'hui qualifiées de « préventives », c'est-à-dire les conduites en garde à vue par les officiers de police judiciaire, le temps que le procureur prononce la levée de la mesure. Les interdictions administratives sont clairement importées de la boite à outils dédiée à la gestion de la violence supporteriste, qui reste un modèle de conception de la gestion des foules pour de nombreux acteurs. La prévention des désordres par les arrestations dites « préventives » est l'objet de critiques fortes, y compris des plus hautes instances juridictionnelles, compte tenu des atteintes graves qu'elles font peser sur la liberté de manifester et de se réunir. Il faut cependant noter que cette technique n'est employée qu'à Paris, seul territoire disposant de suffisamment de forces et de lieux permettant de les déployer.

LA CHAINE DE COMMANDEMENT ET L'ORGANISATION DES FORCES

Le préfet est « responsable de l'ordre public », en sa qualité de représentant de l'autorité civile. Sous l'autorité du préfet, le Directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) ou le commandant de groupement de la gendarmerie dirige les forces de l'ordre pendant toute la durée de l'opération de maintien de l'ordre. Cette répartition des rôles signifie que le préfet fixe les grandes lignes stratégiques à respecter et que 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, car il estime que les forces de l'ordre connaissent mieux que lui les spécificités de la ville. Une fois « l'effet à obtenir » défini et les lignes rouges tracées, le préfet est, le plus souvent, simplement tenu informé de ce qui se produit durant la manifestation. Il n'intervient qu'en raison soit du caractère sensible de l'événement dans l'agenda politique (mouvement social majeur, compétition sportive importante), soit parce qu'un événement imprévu est venu interrompre la routine manifestante. La plupart du temps, le DDSP dirige seul le dispositif et transmet ses instructions aux officiers qui sont sur le terrain. 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. Cette description de la chaine de commandement (préfet légèrement en retrait, DDSP au Centre d'information et de commandement, officiers sur le terrain) est valable pour les événements attendus et prévisibles. En cas de violences urbaines, ce sont en revanche les gardiens de la paix ou les officiers sur le terrain qui sont davantage en position de décider de faire usage de la force ou de la conduite tactique à adopter.

Qui exécute ? Les représentations ordinaires associent généralement maintien de l'ordre et forces mobiles (CRS et gendarmes mobiles). 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, c'est le principe de la « neutralité affective ». Une autre particularité des forces mobiles est d'intervenir en unités constituées. Mais l'obtention de forces mobiles par le préfet obéit à une procédure de requête formalisée auprès des autorités nationales. Nos interlocuteurs ont insisté sur le caractère souvent tardif et déceptif de l'allocation des forces qui en découle. Il est en effet très difficile, pour les préfets, de voir leurs demandes entièrement satisfaites. Les forces mobiles sont en pratique de moins en moins disponibles et ce pour trois raisons : d'une part, la préfecture de police de Paris accapare un grand nombre de forces mobiles ; 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 ; 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. Dans ce contexte, les préfets et les DDSP recourent aux forces locales de sécurité publique pour construire leur dispositif de maintien de l'ordre. Cela concerne les compagnies et les sections d'intervention (CI et SI), les Brigades Anti-Criminalité (BAC) ainsi que l'ensemble des effectifs de sécurité publique qui peuvent aussi être sollicités dans le cadre d'un « plan de rappel ». 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 CI et SI est relativement efficace, celui des BAC est loin de se substituer parfaitement à celui des forces mobiles. L'inadéquation entre les habitudes de travail des BAC (notamment la finalité des interpellations individuelles) et les principes du maintien de l'ordre (notamment la mise à distance des foules) se traduit souvent par une mise en danger des manifestants. Susceptibles de réaliser des interventions dangereuses, ces forces locales présentent néanmoins un certain nombre d'avantages aux yeux des DDSP. D'une part, elles connaissent extrêmement bien la ville où elles interviennent.

D'autre part, moins lourdement équipées et plus flexibles que les forces mobiles, que les réductions budgétaires ont amputé de leurs capacités de souplesse et de mobilité, les BAC se voient confier l'essentiel du travail en mobilité alors que les forces spécialisées sont assignées à la protection stationnaire.

LE MAINTIEN DE L'ORDRE ET SA MISE EN RÉCIT DANS L'ESPACE PUBLIC : LA TENTATION DU FACE À FACE

Une opération de maintien de l'ordre se déroule, dans l'immense majorité des cas, en présence de publics et pour des publics. La « manifestation de papier », c'est-à-dire ce que journalistes d'agence, de presse écrite, de radio et de télévision, et aujourd'hui de plus en plus également les médias militants, internet et les réseaux sociaux vont rassembler et retraduire de la manifestation de rue, est un enjeu important pour les manifestants, pour les cibles de leurs critiques, mais également, on s'en aperçoit, pour les policiers et les gendarmes. Ceux-ci souhaitent en effet garder la maitrise du récit public sur le travail policier, les accusations de faute ou même d'erreur étant susceptibles d'ouvrir la porte à des sanctions politiques individuelles ou collectives. Notre travail met en avant trois résultats majeurs issus des entretiens réalisés sur le terrain, lesquels illustrent cette dangereuse « tentation du face à face » contemporaine entre police et manifestants.

Premièrement, la présence du « public » est vue avec embarras voire agacement par une bonne partie de nos interlocuteurs, qui déplorent avec la diffusion massive des smartphones de ne plus distinguer la qualité des publics : journalistes ? Curieux ? Manifestants ? Convaincus, à raison, d'être sur un lieu de travail, ils voient avec désarroi tout un ensemble de groupes se rassembler autour d'eux, filmer et photographier. Paradoxalement, ces publics incertains semblent les agacer plus que des manifestants hostiles, à l'égard desquels ils peuvent employer des tactiques et des techniques apprises.

À tort cette fois, leur reflexe est alors de vouloir éloigner ces publics vus comme inopportuns, pour leur assurer des conditions optimales d'intervention auprès des adversaires patentés. Les policiers préconisent des comportements d'évitement des lieux de la manifestation et témoignent d'une incompréhension majeure à l'égard de ceux qui refusent d'assimiler gestion des foules manifestantes et « ville fermée ». De même, la présence d'observateurs tiers au cœur de la foule est identifiée comme un problème nuisible aux manœuvres policières, ces observateurs étant systématiquement qualifiés de partisans. Il va de soi pour nos interlocuteurs que de tels observateurs s'exposent à des dommages collatéraux en cas d'usage de la force (et en particulier de grenades lacrymogènes) : ainsi les critiques qu'ils peuvent émettre au sujet d'un manque de discernement dans l'emploi de la force sont considérées comme malveillantes.

Deuxièmement, la « manifestation de papier », selon le tour qu'elle prendra dans les jours suivant l'événement, est aussi considérée comme entretenant la mobilisation collective, notamment en cas de production par les manifestants d'images choc dont sont friandes les télévisions d'information en continu.

Les dispositifs policiers de maintien de l'ordre intègrent ainsi de plus en plus un impératif visant à « passer sous les radars médiatiques » dans leurs choix tactiques.

Troisièmement, comme les pouvoirs publics, les cadres de la police et de la gendarmerie insistent sur la nécessité de produire eux-mêmes leurs images et leurs récits de ce qui se produit, afin de disposer d'arguments dans la « guerre de la communication » qu'est depuis toujours la lutte pour l'imposition du récit légitime des événements. Nous avons documenté certains des investissements en ce sens, mais aussi de manière paradoxale, la conviction partagée que les récits « d'en face » auront toujours le dessus sur une opinion publique peu éduquée à ce que sont les conditions d'exercice du maintien de l'ordre. À cet égard, nous avons relevé que le Schéma national du maintien de l'ordre (SNMO) consacre une large partie de ses développements aux enjeux de l'éducation civique au maintien de l'ordre et aux images.

UNE ANALYSE DES FORMATIONS DES POLICIERS À LA GESTION DES FOULES PROTESTATAIRES EN EUROPE

La formation des polices à la gestion des foules protestataires conduit au développement de villes artificielles aménagées au sein de centres d'entrainement au maintien de l'ordre dont le nombre augmente à l'échelle internationale et en Europe. La plus importante et ancienne ville artificielle d'Europe connue est le Centre national d'entrainement des forces de gendarmerie (CNFEG), créé en France à la fin des années 1960. Il en existe d'autres aujourd'hui notamment en Allemagne, en Angleterre et en Irlande du Nord.

Construites par des cabinets d'architectes et aménagées par les polices, les villes artificielles sont utilisées pour « théâtraliser » des attentats terroristes, émeutes ou manifestations troublées. Les forces de police y simulent – sur des sites et selon des méthodes souvent empruntées à l'armée – des situations nécessitant un maintien de l'ordre. Elles élaborent des scénarios qu'elles mettent en œuvre en employant d'importants équipements et effectifs (tous les rôles sont joués par les policiers, y compris celui des manifestants ou de journalistes). Des affiches, des tenues vestimentaires réalistes et autres accessoires permettent d'affiner la mise en scène. En règle générale, les événements simulés sont particulièrement violents, incluant des lancements de pavés, de bouteilles, voire de cocktails Molotov ; des véhicules sont incendiés et des barricades mises en place.

En France, en Angleterre et en Irlande du Nord, la simulation devient le premier dispositif de formation des agents à la gestion des foules protestataires. La création de ces centres d'entrainement survient souvent à l'occasion de crises ou « traumatismes » vécus par les polices. Ils ont pour but d'assurer la formation et le perfectionnement des forces en matière de maintien de l'ordre public mais aussi de garantir le bien-fondé et l'uniformisation des pratiques. Ce sont des lieux d'innovation formalisés chargés de déterminer des procédures sécurisées de maintien de l'ordre.

En Angleterre, en Irlande du Nord et en France, les centres d'entrainement emploient des instructeurs hautement qualifiés qui interviennent également sur le terrain en tant qu'experts. Les centres d'entrainement français et anglais disposent de leurs propres ateliers permettant de reconstituer des techniques manifestantes, d'accrochage par exemple. Ils font office de laboratoires mais aussi de débouchés pour les nouveaux produits liés au maintien de l'ordre public.

Les systèmes d'entrainement anglais, nord-irlandais et français sous forme de simulation sont très similaires : aucune manifestation de moyenne ampleur n'est simulée. On fait valoir que les manifestations relativement calmes, faciles à contrôler, n'auraient pas besoin d'être simulées. La structure globale des simulations est axée sur des « worst case scenarios » inspirés de situations catastrophiques. Puisque le pire est censé se produire, il est inenvisageable de laisser simplement l'événement se dérouler dans la réalité. Cette approche implique des risques de représentations erronées de l'adversaire et favorise une gestion particulièrement ferme des mouvements protestataires. En Allemagne, en revanche, les scénarios paroxystiques sont rares. Les mouvements de protestation ne sont pas assimilés à des conditions de guerre civile. La police de Basse-Saxe simule même occasionnellement des scénarios sans tension, qui ne requièrent aucune intervention des forces de l'ordre. Ces scénarios favorisent un moindre usage de la force et une attitude des policiers beaucoup plus fondée sur le dialogue, la désescalade et la communication avec les citoyens. En Angleterre et en France, en comparaison, toute tentative de désescalade dans les simulations est vouée à l'échec, puisque les situations catastrophiques sont toujours prévues à la fin.

Rares sont les policiers rencontrés, en dehors de la Basse-Saxe, qui trouvent problématique que les centres d'entrainement proposent un perpétuel conditionnement au combat. Les entrainements sous forme de simulations dans les villes artificielles, en reconstituant le plus souvent des situations de danger et d'escalade exagérées, cautionnent ainsi la tendance contemporaine à un encadrement de plus en plus strict des manifestations.

LA JUDICIARISATION DU MAINTIEN DE L'ORDRE

La « judiciarisation du maintien de l'ordre » est une expression nouvelle qui 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 n'étaient poursuivies que ponctuellement avant les années 2000 : primait alors le « rétablissement de l'ordre », une logique d'action centrée 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. Sans constituer une nouveauté radicale, la judiciarisation du maintien de l'ordre mérite ainsi la qualification de rupture de paradigme.

Ce changement puise sa source majeure d'un point de vue exogène dans la résurgence d'auteurs d'infractions diverses au sein des cortèges. Il s'appuie ainsi sur une évolution du public manifestant. Au niveau plus endogène, la judiciarisation répond aussi au souci croissant des pouvoirs publics d'attester au tribunal de l'opinion que les crimes et délits ne restent pas impunis, les chiffres d'interpellations étant parfois twittés par les responsables politiques comme autant de signes de l'excellence du travail policier – nonobstant les circonstances de ces interpellations et les suites qui leur seront données. Pour les DDSP rencontrés elle constitue ainsi une forme de normalisation de l'action policière dans le domaine du maintien de l'ordre. Sa finalité est la dissuasion des uns et l'incapacitation des autres, la sanction judiciaire devant avoir pour vertu d'empêcher la commission de nouveaux actes délictuels. Mais elle permet aussi 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. Le magistrat est un tiers, qui vient briser la logique seulement agonistique d'affrontement entre deux blocs, porteuse d'une promesse d'escalade, que craint souvent la hiérarchie policière.

La judiciarisation entraine une modification des rapports entre forces de l'ordre 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 encourageant « une réponse immédiate et adaptée » aux infractions constatées (circulaire du 20 septembre 2016, plus récemment celle du 22 avril 2021, que nous n'avons pas encore consultée). Au niveau local, une pratique de concertation nouvelle porte sur les modes d'inclusion de la manifestation dans une politique pénale. L'organisation du travail policier à l'occasion des services d'ordre manifestants s'en trouve également modifiée (mobilisation d'effectifs judiciaires pour la collecte de preuves dans le temps de la manifestation, développement de procès-verbaux « d'ambiance », pour permettre aux magistrats de comprendre le contexte de déroulement des faits). Certains DDSP ont parfaitement intégré cette dimension sur un plan tactique, d'autres en revanche peinent à articuler pratiques policières d'interpellation et politique pénale. Le processus de judiciarisation se développe d'abord par le bas, engendrant des ressentis locaux très disparates. La croissance des condamnations prononcées par les tribunaux judiciaires entre 2016 et 2019 est, selon les données mêmes du ministère de la Justice, indéniable. Une partie importante des acteurs interrogés se montre néanmoins sensible au caractère problématique de l'interpellation de l'auteur d'acte délictuel en foule, gourmande en effectifs policiers et qui « *peut faire dégénérer la situation* ». Le montage d'un dossier dans le temps de la manifestation restant de plus une opération fragile, nos interlocuteurs insistent sur l'opportunité offerte par les ressources technologiques actuelles pour découpler constatation de l'infraction et interpellation et augmenter *in fine* les chances d'efficacité judiciaire.

PSYCHOLOGIE DES FOULES ET CATÉGORIES DE L'ENTENDEMENT POLICIER

Les entretiens menés en France témoignent de la force souvent intacte d'une psychologie des foules héritée de Gustave Le Bon, selon laquelle la foule est une meute animalière guidée par ses instincts et le suivi irréfléchi du plus fort ou du plus virulent, le « meneur ». Toujours enseignée, cette notion de contagion impose une intervention précoce sur les « fauteurs de trouble », l'effet attendu de cette intervention étant de dissuader les masses de les rejoindre. Les divers groupes opportunistes des mouvances anarcho-autonomes ont du reste bien compris cette dynamique d'intervention, qui dans un jeu permanent de provocation à l'égard des forces de l'ordre tendent à favoriser leur intervention indistincte, dans le but de susciter dans l'ensemble de la foule présente (et, au-delà, auprès des journalistes et du public) un rejet unanime de ces interventions non discriminantes. Comme souvent observé au cours du XX^{e} siècle, les répertoires du désordre répondent aux répertoires de l'ordre.

De nouvelles approches de psychologie des foules ont émergé au cours des deux dernières décennies autour du psychologue social britannique Stephen Reicher, qui suggèrent des stratégies policières inverses. Celles-ci sont fondées sur un modèle de l'identité sociale (*ESIM - Elaborated Social Identity Model of crowd behaviour*) qui articule explications centrées sur les individus et explications centrées sur les groupes. Il s'agit d'un modèle interactionniste qui n'oppose pas police et manifestants mais inclut bien au contraire la police dans l'analyse. Le développement des manifestations, d'un point de vue tant collectif qu'individuel, peut être analysé dans ce cadre. Orientées vers une pacification des conflits, ces nouvelles approches aident les polices à percevoir leur action du point de vue des manifestants, fournissant des clés permettant de prévenir les escalades de violence. Tout n'est en effet 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. C'est sur ces fondements et à partir de l'expérimentation par plusieurs pays européens d'un modèle de police de dialogue qu'a été développé, à l'initiative de la police suédoise, le modèle KFCD.

Mais, le modèle KFCD est hautement prescriptif et se cantonne à énoncer de grands principes dont la mise en œuvre reste à penser. Des 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 ainsi que des dispositifs tactiques mobilisant des méthodes de dialogue, de médiation et de négociation ainsi que des modes d'organisation souples et modulaires permettant des interventions policières ciblées, adaptables aux changements d'états de foules par définition instables.

L'EXEMPLE BELGE DE LA GESTION NÉGOCIÉE DE L'ESPACE PUBLIC (GNEP) : UNE POLICE DE LA FACILITATION

Le cadre de référence belge de la Gestion négociée de l'espace public (GNEP), est sans doute l'exemple le plus abouti, aujourd'hui en Europe, de développement du volet « Facilitation » du modèle KFCD popularisé par le projet GODIAC.

La Belgique a 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 ». Cette transformation symbolique et tactique qui doit beaucoup à une ouverture du monde de la police à celui de la recherche en sciences sociales, émerge à l'issue « d'années noires » synonymes de crise de légitimité pour la police belge.

La Belgique adopte au début des années 1990 un modèle de police des citoyens mettant au centre de la fonction policière le « développement démocratique de la société » (loi du 5 août 1992). Elle développe progressivement son agenda de réforme au cours de la décennie et adopte *in fine* officiellement le référentiel du community policing alors très présent au plan international (document ministériel du 20 décembre 2000 relatif au cadre de référence et de travail des zones de police). Elle décline ce référentiel de « police orientée vers la communauté » dans une première circulaire (CP1 du 27 mai 2003), faisant de « l'encastrement social » un pilier central de l'action de police. La circulaire de 2011 consacrée à la « gestion négociée de l'espace public » (CP4 du 11 mai 2011) décline ensuite ce même référentiel pour l'appliquer à la gestion des événements d'ordre public. À l'occasion de l'adoption de cette circulaire de 2011, les autorités exposent leur volonté de rompre avec des logiques de contrôle des foules et de maitrise de l'espace urbain, qu'elles jugent au principe d'une dynamique de confrontation avec les mouvements protestataires. Prenant acte de la conflictualité inhérente aux relations entre groupes sociaux dans les sociétés modernes, elles instituent le rôle policier comme un rôle d'accompagnement des manifestations dans une perspective de gestion des risques. La police doit dorénavant agir en tiers médiateur et trouver pour chaque événement d'ordre public un équilibre entre les exigences et les intérêts individuels et collectifs de toutes les parties prenantes. 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.

Dans l'optique de « maintenir à un niveau bas le seuil de frustration des manifestants », la police de Bruxelles a également 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.

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. Les déclinaisons tactiques relatives à cette nouvelle approche font l'objet d'une circulaire adoptée le 31 mars 2014 consacrée à l'opérationnalisation du cadre de référence (circulaire OOP 41). 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. Des conclusions notables en sont tirées sur certaines thématiques particulières : 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.

Conclusion

Les représentations des acteurs français interrogés semblent fortement marquées par un prisme confrontationnel avec les manifestants. Cette ligne de conclusion n'est pas nécessairement partagée par nos interlocuteurs, notamment policiers, qui mettent en avant des mutations profondes de la protestation en France. De notre côté, nos enquêtes et nos réflexions nous ont amené à souligner le rôle des violences urbaines, devenues l'expérience majeure d'une grande part des cadres de la Police nationale et des préfets, mais aussi le flux continu d'images qui incitent le politique à se mêler de la conduite des opérations et réduisent le temps de la réponse policière, la réduction du volume des forces spécialisées (CRS et Escadrons de gendarmerie mobile - EGM) ou encore la priorité donnée à la judiciarisation et à l'interpellation par le politique mais aussi par un certain nombre de cadres policiers. Nos interlocuteurs soulignent aussi que la confrontation entre police et manifestants reste rare, la très grande majorité des manifestations revendicatives se déroulant de manière ordonnée et pacifique. Mais la tolérance au désordre apparait en même temps plus faible qu'elle ne l'était il y a une vingtaine d'années. La brutalité de certaines réactions étonne et détonne également au regard du mouvement de lente pacification du maintien de l'ordre observé en France depuis un siècle. Le débat n'est pas tranché à ce stade et le rapport livre les éléments qui, dans les observations ou entretiens avec les acteurs, permettent d'en juger. Le rapport offre également la conclusion, parfois divergente, livrée par la DGPN.

Les confrontations de ces dernières années entre manifestants ou protestataires et forces de l'ordre ont amené le ministre de l'Intérieur M. Castaner à proposer en juin 2019 un cycle de séminaires et de rencontres, qui a abouti à la proposition d'un Schéma national du maintien de l'ordre à l'automne 2020 (SNMO). Celui-ci énonce tout un ensemble d'éléments nouveaux, tirés en partie des expériences françaises (par exemple en matière de gestion des supporteurs de football) et des expériences européennes. Il entérine également certaines pratiques et stratégies développées ces dernières années. Ce Schéma a fait l'objet de rejets partiels de la part du Conseil d'État et le Beauvau de la sécurité est susceptible d'y porter également des amendements. À l'heure où nous écrivons ces lignes (juillet 2021), ce document, qui porte la marque d'une réflexion indéniable de la part du ministère de l'Intérieur sur ces questions, est en cours de révision.
À nos yeux, y compris dans ce Schéma, prédomine une vision dichotomique forte du maintien de l'ordre : gestion très à distance des événements que l'on tient pour pacifiques, gestion très réactive voire brutale des événements que l'on tient pour susceptibles d'engendrer des désordres ; dichotomie beaucoup plus tranchée qu'il y a une vingtaine d'années entre « manifestations pacifiques » et « désordres ». Le contraste avec les leçons que les pays du réseau GODIAC ou la Belgique ont tirées des épisodes altermondialistes du début des années 2000, qui ont renforcé un modèle de police fondé sur la recherche d'un style de police consensualiste, reste notable. À ce jour, il n'y a pas véritablement de rencontre entre les agendas européens et français, même si les acteurs français regardent avec intérêt ce qui se fait chez leurs voisins en matière de maintien de l'ordre. La multiplication des voyages d'études à Berlin ou Hambourg, l'accélération au premier trimestre 2019 des échanges via les attachés de sécurité intérieure en ambassade à l'étranger (ASI), en témoignent.

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

© 12-2021 | Défenseur des droits