

Un maintien de l'ordre à la dérive

Brutalisation et illégalismes dans la gestion des manifestations françaises

Olivier Fillieule

Apparue autour du mouvement contre la loi Travail en 2016, déployée contre les « Gilets jaunes » en 2018-2019 et gravée dans le marbre du [schéma national de maintien de l'ordre de 2020](#) (SNMO), la brutalisation des interventions est aujourd'hui au cœur de la stratégie française de maintien de l'ordre. Si, dans les premières semaines du mouvement d'opposition à la réforme des retraites, une consigne de retenue et de modération a prévalu, pour éviter que l'embrasement de la rue ne vienne contredire l'adoption en force du projet gouvernemental, la parenthèse se referme dès après l'adoption du projet. S'opère alors un retour aux fondamentaux d'une stratégie brutale. Au point même que les recommandations émises par le SNMO se voient rangées au magasin des accessoires.

La consigne est claire : empêcher tout phénomène d'occupation durable de la voie publique (la zadisation en langage policier), dissuader les citoyens de manifester en haussant le niveau de violence des interventions, impacter sans retenue les petits groupes radicalisés pour lesquels le seul défilé de rue ne suffit plus à se faire entendre.

Dès lors, face à une répression accrue et largement illégitime dans ses procédés, on ne peut que s'attendre à ce que les protestataires se rebiffent et répondent aux coups par des illégalismes. Qui plus est, le passage en force de cette réforme des retraites contre une opinion largement opposée, contre les syndicats et sans le soutien des parlementaires, démontre le recours à la manifestation pacifique, quand bien même elle mobiliserait en nombre, comme moyen de faire entendre la voix du Souverain. Il en découle une radicalisation des moyens d'action, bien servie par le mépris dont le gouvernement gratifie les protestataires, eux-mêmes peu disposés à reconnaître une forte légitimité à un président arrogant et mal élu, ne disposant pas d'une majorité parlementaire. C'est là la première source de la montée en puissance des interactions violentes sur le terrain. À quoi il faut ajouter la stratégie de rétablissement de l'ordre qui plutôt que de chercher à faire baisser la tension, contribue à amplifier le désordre pour vider les rues et retourner l'opinion.

Ce qui frappe, en revanche, c'est plutôt la modération des incivilités et des déprédations commises côté manifestants face à une situation aussi mal gérée politiquement. Des manifestants, il faut le rappeler, qui pour leur grande majorité ne sont ni des militants politiques ni des membres de l'ultra-gauche, mais des personnes radicalisées dans et par le mouvement. Ajoutons à propos de ce débat sur les responsabilités de la violence le fait que les feux de poubelles, les départs d'incendie, les bris de vitrines et la détérioration du matériel urbain ne constituent pas une situation émeutière, encore moins une situation insurrectionnelle. *A contrario* de ce qui a été dit et écrit par les commentateurs de tous poils, du ministère de l'Intérieur aux intellectuels proches de la gauche radicale. Avec pour effet pervers de justifier *in fine* le recours à des techniques et des stratégies anti-émeutes.

Ce glissement du maintien de l'ordre au rétablissement de l'ordre renvoie à une stratégie générale de *brutalisation* (Fillieule et Jobard, 2020). Celle-ci mobilise une large panoplie de moyens : contrôles d'identité à grande échelle, détournement de la garde à vue afin d'empêcher les citoyens de défilier, gazages rapprochés intempestifs, violences physiques contre les badauds ou contre des personnes désarmées au sol, non-assistance aux personnes en danger, passages systématiques, entraves à la liberté d'informer, répression judiciaire et

recours aux brigades de répression des actions violentes motorisées (BRAV-M) et aux brigades anti-criminalité (BAC), dont la pratique est au maintien de l'ordre ce que la musique militaire est à la musique. Autant de comportements interdits ou strictement limités par le droit. Dans ce qui suit, nous revenons sur quelques-unes de ces pratiques visant à décourager les manifestations, comme si désormais une bonne manifestation ne pouvait être qu'une manifestation qui n'aura pas eu lieu.

La technique contestable de la « nasse »

Cette technique d'encerclement se distingue de la pratique ancienne du « tronçonnement ». Cette dernière visait à isoler un groupe de fauteurs de troubles du reste du cortège, mais elle laissait toujours une issue aux personnes encagées : avec la nasse, ce n'est plus le cas. Cette pratique a été utilisée en 1986 par la police de Hambourg, qui a retenu pendant treize heures plus de 800 manifestants antinucléaires. En Angleterre, la nasse fut utilisée contre les marches anticapitalistes comme par exemple en 2001, lorsque 3 000 manifestants furent retenus sept heures durant par la police de Londres. L'affaire fut portée devant la Cour européenne des droits de l'homme qui condamna la pratique (CEDH, Austin contre Royaume-Uni, 15 mars 2012, § 68). Ce qui n'empêche pas la police cantonale vaudoise d'y avoir recours lors du G8 d'Évian en 2003, bloquant plus de 300 personnes pendant plus de cinq heures avec le but avoué d'empêcher les manifestants de rejoindre la marche. La nasse a également trouvé une large application en France. Ainsi, le 21 octobre 2010 à Lyon, à l'occasion d'une manifestation syndicale contre la réforme des retraites empêchée de déboucher place Bellecour, ou encore en 2013 au cours du mouvement de *La Manif pour tous*. En 2016 à Paris, la pratique prend des formes limites, des manifestants étant empêchés de rejoindre leur point de rassemblement, les privant de l'exercice de leurs droits démocratiques le temps de l'événement, tandis que d'autres sont encagés sans raison affichée. Plus récemment, le mouvement des Gilets jaunes a connu des épisodes d'encagement comme à Bordeaux, place Pey-Berland, où la technique s'accompagnait d'un emploi massif de gaz lacrymogène afin de séparer les manifestants de black blocks susceptibles de trouver refuge dans la foule. Le préfet de Gironde était alors Didier Lallement : il a ensuite été nommé à Paris, où plusieurs épisodes d'encagement ont eu lieu, comme le 16 novembre 2019 place d'Italie. Enfin, la nasse est réapparue dans la gestion des grandes manifestations contre la réforme des retraites, tant à Paris que dans plusieurs grandes villes du pays.

Le recours à la nasse a pourtant été encadré par une décision du Conseil d'État de 2021. La juridiction a déclaré illégale cette technique en l'absence de conditions suffisamment précises. *Si elle « peut s'avérer nécessaire dans certaines circonstances précises, elle est susceptible d'affecter significativement la liberté de manifester et de porter atteinte à la liberté d'aller et venir. Le SNMO ne précise toutefois pas les cas où il serait recommandé de l'utiliser. Le Conseil d'État annule ce point car rien ne garantit que son utilisation soit adaptée, nécessaire et proportionnée aux circonstances. »* La nasse n'est donc pas formellement interdite, mais elle est strictement encadrée – ce qui permet aux autorités de police d'arguer qu'elles n'y ont recours que lorsque les circonstances l'exigent, notamment face à des troubles caractérisés à l'ordre public. Au fond, ce qui importe pour apprécier la légitimité du recours à la nasse, ce sont les objectifs qu'on lui fixe : s'il s'agit de prévenir et de faire cesser des troubles, c'est légal, s'il s'agit d'empêcher les citoyens d'exercer leurs droits politiques, ça ne l'est pas.

Une politique d'interpellations massives

Plusieurs cas de figure doivent être distingués. Les contrôles délocalisés, consistent à interpellier et retenir des personnes qu'on soupçonne de se rendre à une manifestation, même lorsque celles-ci peuvent exciper de documents d'identité valides. Les contrôles aux abords des manifestations permettent, eux, sur réquisition du procureur de la République de contrôler toute personne, quel que soit son comportement, dès lors qu'elle se trouve dans le périmètre et le créneau horaire figurant sur la réquisition (article 78-2 alinéa 2 du code de procédure pénale). L'usage détourné de ces deux textes conduit souvent à priver temporairement des personnes de leur liberté en s'affranchissant des dispositions du code de procédure pénale relatives aux contrôles d'identité. Un point souligné dès 2013 par le Défenseur des droits dans le cadre des saisines du collectif *La Manif pour tous*. (Défenseur des droits, décision MDS 2016-036 et MDS 2017-073).

Quant aux interpellations en manifestation, qui sont souvent suivies d'un placement en garde à vue, elles sont de plus en plus nombreuses, sommaires, brutales et arbitraires. La plupart des gardés à vue bénéficient en outre, à la fin de la mesure, d'un classement sans suite, ce qui indique combien ces interpellations s'inscrivent dans un dévoiement de la politique pénale, aux fins, là encore, de faire peur et d'empêcher les citoyens d'exercer leurs droits ce qui montre que ces interpellations sont avant tout destinées à empêcher les citoyens d'exercer leurs droits. Ce dévoiement est facilité par une infraction instaurée par la [loi dite « Estrosi » de 2010](#) (n° 2010-201) visant à renforcer la lutte contre les violences collectives : la participation à un « *groupement en vue de commettre des dégradations ou des violences* ». Ce « *délit obstacle* » ne réprime pas une infraction, il entend la prévenir – une disposition validée par le Conseil constitutionnel à condition qu'il y ait un commencement de mise en œuvre, et pas seulement une intention.

Cette incrimination a fait l'objet d'une utilisation massive lors du mouvement des Gilets jaunes. Une circulaire du ministère de la Justice datée du 22 novembre 2018 rappelle ainsi que parmi les « qualifications pénales susceptibles d'être retenues » contre les manifestants, le « groupement en vue de commettre des violences » doit être mobilisé et autant que faire se peut être assorti de peines complémentaires, comme l'interdiction de participer à des manifestations durant trois ans. Lors de l'acte IV des Gilets jaunes, [le 8 décembre 2018, 1 150 personnes ont été interpellées à Paris](#), la plupart avant même d'avoir rejoint les lieux de rassemblement. Il suffisait, pour cela, d'être en compagnie, voire à proximité, d'autres personnes et de détenir un masque en papier, du liquide lacrymal ou des armes « par destination ». Beaucoup de ces manifestants n'ont pas été poursuivis, mais la garde à vue les a empêchés de participer au défilé : la note « Permanence Gilets jaunes » du procureur de Paris demandait à la police judiciaire de ne lever les gardes à vue qu'après la fin des manifestations, c'est-à-dire, en pratique, le lendemain matin. Autrement dit, des gardes à vue sans motif, au service d'objectifs proprement politiques.

Dans le mouvement d'opposition à la réforme des retraites, la pratique de l'interpellation massive est restée au cœur des stratégies visant à décourager la participation aux manifestations. Comme lors du mouvement des Gilets jaunes, une circulaire signée par le ministre de la Justice a été adressée à tous les parquets de France pour inviter les procureurs à s'organiser pour traiter d' « éventuelles procédures en nombre » et d'apporter une « réponse pénale systématique et rapide ». Au point que la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté se fend d'un rapport – publié le 3 mai 2023 – alertant sur ce dévoiement de la procédure pénale en même temps que sur les conditions douteuses de détention des personnes placées en garde à vue.

Mais surtout, la contrôlease souligne le développement de la pratique du fichage biométrique des manifestants. Certes, la prise des empreintes digitales est effectivement possible dès lors qu'il existe « une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner [que la personne] a commis ou tenté de commettre » un délit ou un crime. Il en va de même pour la prise d'empreintes génétiques, encore qu'elle soit plus strictement encadrée puisque la personne doit être soupçonnée d'avoir effectivement commis une des infractions explicitement énumérées par un article du Code de procédure pénale. Il doit en outre exister des « indices graves ou concordants » de la participation du manifestant à cette infraction. Mais là encore, l'écart entre la lettre du droit et la pratique sur le terrain est parfois sidéral.

Au-delà, la question se pose de ce que deviennent les données collectées. Légalement, l'officier de police judiciaire peut verser ces données au fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) et au fichier national des empreintes génétiques (FNAEG). Mais là encore, il semble que la pratique aille au-delà du droit, comme l'a par exemple révélé *Mediapart* à propos de l'existence à Lille d'un fichier nominatif des gardes à vue ayant suscité deux requêtes en référé déposées par l'Association de défense des libertés constitutionnelles (Adelico), le Syndicat des avocats de France et la Ligue des droits de l'homme à l'encontre du ministère de la justice.

Petits arrangements avec la loi. Interdictions de manifestation et périmètres de protection

Depuis mars 2023, le gouvernement entretient le flou sur la question de l'interdiction des manifestations, cherchant à faire accroire qu'une manifestation non déclarée est un délit et de fait interdite. Même si la Cour de cassation, dans un arrêt du 14 juin 2022, rappelle que rien « n'incrimine le seul fait de participer à une manifestation non déclarée ». De fait, seul l'organisateur d'une manifestation, qui passe outre une interdiction juridiquement fondée, commet une infraction. Ce n'est qu'en cas d'attroupement – après que l'ordre de dispersion ait été donné – que les manifestants qui ne se retirent pas se placent dans l'illégalité.

Le préfet peut cependant décider en amont l'interdiction d'une manifestation annoncée, qu'elle soit déclarée ou pas. Là encore, la loi définit strictement le cadre de l'interdiction, limitant la pratique aux cas susceptibles d'entraîner un trouble avéré à l'ordre public. Cette décision doit être motivée. À ce propos, dans une décision de 2012 « Faber contre Hongrie », la Cour européenne des droits de l'homme précise que l'autorité publique doit garantir le droit de manifester, y compris lorsque le rassemblement est susceptible de promouvoir des opinions choquantes ou outrancières. De la même manière, le risque qu'une manifestation puisse susciter une contre-manifestation ne constitue pas un motif suffisant d'interdiction, l'autorité publique ayant pour devoir de permettre aux manifestants comme aux contre-manifestants d'exprimer leur opinion publiquement. Reste que, dans le cadre de la jurisprudence Dieudonné (arrêt du Conseil d'État de 2014), il est possible d'interdire si apparaît un risque avéré de commission d'infraction, d'atteinte aux valeurs de la République ou à la cohésion nationale, comme l'incitation à la haine raciale.

Or, il se trouve que dès après le rassemblement du 17 mars 2023 à Paris, la préfecture de police se met à produire systématiquement des arrêtés interdisant les rassemblements non déclarés, au motif fragile d'un « contexte actuel de menace terroriste [qui] demeure à un niveau élevé », et surtout en prenant bien garde de ne pas assurer la publicité des arrêtés. Ces derniers sont en effet souvent publiés après leur entrée en vigueur et leur lieu d'affichage varie, parfois annoncés sur la page dédiée du site de la Préfecture de police, parfois seulement placardés aux portes de la préfecture. L'objectif visé étant là ouvertement de pouvoir faire tomber une pluie de contraventions à 135 euros sur les manifestants de bonne foi. Sans

surprise, le 1er avril 2023 le tribunal administratif a suspendu l'un de ces arrêtés, jugé irrégulier sur le fond, suite à une procédure menée par Solidaires, le Syndicat de la Magistrature, la Ligue des droits de l'homme et le Syndicat des Avocats. Trois jours plus tard, le même tribunal a estimé que la publication tardive des arrêtés a « porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit au recours effectif ».

Malgré ces rappels, dans le contexte des « casserolades », les préfets ont très fréquemment eu recours aux interdictions, ce qui revenait à renvoyer l'appréciation de la situation aux tribunaux administratifs, tout en faisant en sorte, par des arrêtés tardifs, de leur rendre difficile de prononcer une décision avant la tenue de l'événement. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nombre d'avocats, regroupés notamment au sein du Groupe d'action judiciaire anti-arrêtés préfectoraux, ont commencé de saisir les tribunaux avant la publication des arrêtés, dont la motivation fait systématiquement référence, de manière abusive, aux dispositions anti-terroristes. Cerise sur le gâteau, la récente décision de Gérald Darmanin d'annoncer l'interdiction de toutes les manifestations d'ultradroite ou d'extrême-droite, un pouvoir qu'il n'a pas, qui appartient aux seuls préfets et qui contrevient ouvertement au droit de la manifestation.

Au-delà des interdictions, et en lien avec elles, se sont multipliées les décisions préfectorales visant à mettre en place des périmètres de protection antiterroristes illégaux. Ainsi, lors des commémorations du 8 mai, est instauré un périmètre de protection pour garder le président de la République à distance de la population. Le 12 mai, pour le déplacement du même à Dunkerque, ont été créées des zones, sans base légale, pour empêcher les personnes d'approcher du président de la République. Le même jour, la préfecture des Alpes-Maritimes a créé deux périmètres de protection en vue du Festival de Cannes et a interdit pendant quinze jours toutes manifestations aux abords de la Croisette. Lorsqu'ils sont contestés, ces arrêtés sont systématiquement suspendus par les tribunaux administratifs. Ainsi, celui d'Orléans, qui suspend le mardi 25 avril un arrêté basé sur la loi SLIT pris par le préfet du Loir-et-Cher à l'occasion d'un déplacement d'Emmanuel Macron, en expliquant qu'« un périmètre de protection ne peut être institué par le préfet en application de ces dispositions qu'aux fins d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation ». Pour le tribunal administratif, « un déplacement du président de la République ne saurait être regardé comme justifiant à lui seul, par sa nature, l'instauration d'un périmètre de sécurité ». Face au ridicule de la situation, la directrice des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur a dû se fendre d'un communiqué indiquant que la mise en place de périmètres de sécurité sur le fondement de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure est « un détournement de procédure ».

*

* *

Avec Fabien Jobard dans *Politiques du désordre* (2020) puis à la demande du Défenseur des droits et en collaboration avec cinq autres collègues, dont Fabien Jobard, Pascal Viot et Anne Willeumier, nous avons étudié les stratégies de désescalade en Europe dans un rapport paru en février 2021. Avec comme objectif de convaincre les autorités françaises de les adopter.

La stratégie de la désescalade peut prendre de nombreuses formes mais repose toujours sur l'idée d'une police de proximité au service des citoyens. La Belgique par exemple y a

réfléchi au début des années 2000 après des épreuves comme le Heysel (39 morts lors de Juventus Turin – Liverpool en 1985), l’Euro 2000, l’affaire Dutroux et les Cellules communistes combattantes. En France, toutes les tentatives pour que la désescalade se développe sont restées lettre morte. Alors même, pourrait-on souligner sans malice, que les forces de l’ordre d’une certaine manière en maîtrisent certains éléments, notamment lorsqu’il s’agit de gérer de manifestations à l’appel des syndicats agricoles ou de marins-pêcheurs…

Si le SNMO mentionne en passant ces stratégies, c’est pour en même temps avancer des préceptes allant à l’encontre. En réalité, pour que des stratégies de désescalade infusent la pratique des forces de l’ordre, encore faudrait-il que les rapports de confiance entre population et police ne soient pas aussi dégradés qu’ils le sont aujourd’hui, la police étant perçue, à tort ou à raison, comme entachée d’une attitude discriminatoire systémique, d’un affranchissement des règles de déontologie et d’un usage disproportionné de la violence.

Tant que le pouvoir politique continuera à utiliser le maintien de l’ordre à son profit, tant que prévaudra la confusion entre maintien et rétablissement de l’ordre, dans un contexte de forte polarisation, les stratégies de désescalade ne peuvent que rester un vœu pieux.

La police de l’ordre en France est malade de ses instrumentalisation politiques et le retour à une reconnaissance pleine et entière de la démocratie sociale, partant de la manifestation comme moyen légitime de pression politique, sont des conditions *sine qua non* d’un changement de paradigme. Nous en sommes aujourd’hui bien loin.

Olivier Fillieule est professeur de sociologie politique à l’Université de Lausanne et directeur de recherche CNRS.

Références

Olivier Fillieule, Fabien Jobard, *Politiques du désordre. La police des manifestations en France*, Paris, Le Seuil 2020.

Olivier Fillieule, Pascal Viot, Gilles Descloux, « Vers un modèle européen de gestion policière des foules », *Revue française de science politique*, VOL. 66 No 2, 2016, p. 295-310.

Anne Wuilleumier, Olivier Fillieule, Fabien jobard, Andrea Kretschmann, Aurélien Restelli, Pascal Viot, *Désescalade de la violence et gestion des foules protestataires Quelle(s) articulation(s) en France et en Europe aujourd’hui ?*, Convention d’étude et de recherche 2018-5 INHESJ / Défenseur des droits, rapport final, février 2021.