

L'avenir du maintien de l'ordre : 30 propositions pour reprendre le contrôle

Le phénomène manifestant a connu de **profondes mutations** au cours de la décennie écoulée, caractérisées par la **multiplication des manifestations non déclarées et sans organisateur clairement identifié**, ainsi que par un **accroissement sans précédent des violences** – en témoignent les dégradations, violences et pillages constatés en marge des rassemblements organisés le 17 octobre 2026.

Pour tenir compte de ces évolutions, une nouvelle doctrine de maintien de l'ordre a été formalisée en 2020 au sein du **schéma national de maintien de l'ordre (SNMO)**. Rompant avec les principes fondateurs du maintien de l'ordre « à la française », reposant sur le recours à des unités spécialisées et la mise à distance des manifestants, cette nouvelle doctrine se caractérise par l'intervention de plus en plus fréquente **d'unités non spécialisées** pour faire face à la hausse du nombre de manifestations, par la recherche d'une **mobilité accrue** afin de faire cesser les violences et par l'introduction d'une logique de **judiciarisation**, visant à interpellier les éléments violents afin de les poursuivre pénalement.

Si la mise en place de cette doctrine a produit des effets positifs, force est de constater que des difficultés de mise en œuvre persistent encore à l'heure actuelle, donnant lieu à **des débordements jugés intolérables** par l'ensemble de la population.

Dans ce contexte, la commission des lois a décidé la création, en janvier 2026, d'une **mission d'information consacrée à l'avenir du maintien de l'ordre**, afin d'évaluer l'adéquation et la pertinence des évolutions récentes apportées en la matière et d'identifier les pistes d'avenir qui peuvent encore être envisagées pour garantir un exercice effectif de la liberté de manifester, face aux mutations de la pratique manifestante.

Au terme de ses travaux, la mission d'information formule **30 propositions** concrètes et opérationnelles poursuivant **un triple objectif** :

- **mieux anticiper et préparer les dispositifs de maintien de l'ordre** ;
- **assurer une meilleure gestion opérationnelle des manifestations** ;
- **et sanctionner plus sévèrement les auteurs de troubles.**



OCTOBRE 2026

I. La doctrine de maintien de l'ordre a évolué pour tenter d'enrayer l'escalade de violences au cours des manifestations

A. La doctrine de maintien de l'ordre « à la française » s'est révélée inadaptée pour accompagner les mutations des manifestations

1. « L'âge d'or du maintien de l'ordre à la française¹ »

La doctrine de maintien de l'ordre « à la française », qui vise à **permettre l'exercice du droit fondamental de manifester** en assurant sa conciliation avec **l'objectif de valeur constitutionnel de sauvegarde de l'ordre public**, a connu **un âge d'or** entre les années 1970 et 1990.

Les principes fondateurs de la doctrine de maintien de l'ordre « à la française »

La doctrine traditionnelle du maintien de l'ordre en France repose sur plusieurs principes cardinaux :

- le recours à des **unités spécialisées, formées et acculturées aux exigences particulières du maintien de l'ordre** : les unités de force mobile (UFM), qui regroupent les compagnies républicaines de sécurité (CRS) de la police nationale et les escadrons de gendarmerie mobile (EGM) de la gendarmerie nationale ;
- le **maintien à distance des manifestants**, le contact direct étant source de risques ;
- un usage de la **force strictement nécessaire, proportionné et gradué**, ainsi que la recherche de la **désescalade**.

Pendant longtemps, cette doctrine a prouvé son efficacité pour assurer la gestion **des manifestations traditionnelles**, grâce à une forte coopération entre autorités et organisateurs, rendue possible par le rôle important de structuration joué par les syndicats et par le caractère organisé des manifestations, reposant sur :

- la **déclaration préalable** de la manifestation et la **co-construction de son déroulement** par les autorités et les organisateurs ;
- la mise en place d'un **dialogue permanent** entre organisateurs et forces de l'ordre en amont et pendant la manifestation ;
- et, éventuellement, la mise en place, par les organisateurs, d'un **service d'ordre interne**.

“ Les syndicats sont « *non des adversaires, mais des collaborateurs consentants [des autorités] pour organiser des manifestations pacifiques et ordonnées* ».

Source : Vincent Milliot, professeur d'histoire moderne, spécialiste de l'histoire des polices.

¹ Réponses au questionnaire des rapporteurs par Vincent Milliot, professeur d'histoire moderne, spécialiste de l'histoire des polices.

2. Une doctrine déstabilisée par les mutations des formes de contestation

Les manifestations ont connu de **profondes évolutions** au cours de la dernière décennie, caractérisées par :

- une **hausse du nombre de manifestations** qui sont désormais fortement **dispersées** sur le territoire national ;
- une plus grande **désorganisation des manifestations**, liée à la réduction du rôle d'encadrement jusqu'alors assuré par les centrales syndicales, au profit de mobilisations plus spontanées, sans déclaration préalable ni organisateur clairement identifié et favorisées par l'usage croissant des réseaux sociaux ;
- l'apparition de **nouvelles formes de contestation** (désobéissance civile, « zones à défendre », etc.) ;
- une **aggravation inédite des violences**, les manifestations étant désormais quasi-systématiquement infiltrées par des éléments violents et par des « *black blocs* » très mobiles, qui commettent des dégradations et recherchent la confrontation avec les forces de l'ordre.

Face à ces mutations, **le modèle historique de gestion du maintien de l'ordre s'est étiolé.**

- En premier lieu, la désorganisation croissante des manifestations a **complexifié l'anticipation et la préparation de dispositifs de maintien de l'ordre adaptés** ainsi que **la conduite du dialogue** avec les organisateurs et les manifestants.
- En deuxième lieu, **la multiplication des violences et des dégradations a favorisé les heurts entre les forces de l'ordre et les manifestants**, entraînant **une augmentation du nombre de blessés** et contribuant à **la dégradation du lien « police-population »**. Cette évolution a également mis en lumière **l'inadéquation de l'équipement et des tactiques utilisés par les forces de l'ordre**, confrontés à des éléments violents très mobiles et recherchant le contact.
- En troisième lieu, la dispersion croissante sur le territoire et l'augmentation du nombre de manifestations ont conduit à **solliciter davantage les unités non spécialisées dans le maintien de l'ordre**, dans un contexte de réduction des effectifs de force mobile, générant parfois des incidents avec les manifestants.

B. Le schéma national du maintien de l'ordre : une nouvelle doctrine « plus protectrice pour les manifestants et plus ferme pour les auteurs de violences¹ »

1. Le schéma national du maintien de l'ordre

Les évolutions évoquées précédemment ont rendu nécessaire l'adaptation de la doctrine de maintien de l'ordre, donnant lieu à l'édiction en 2020 d'un **schéma national de maintien de l'ordre**, qui vise d'une part à **renforcer la protection des manifestants**, à travers :

- **l'amélioration de la communication** avec les différents acteurs lors des manifestations, via la création d'**équipes de liaison et d'information (ELI)** et une clarification du **dispositif des sommations** ;



¹ Extrait du schéma national de maintien de l'ordre.

- **le renforcement de la protection des journalistes**, en reconnaissant leur rôle spécifique, en désignant des « référents presse » au sein des forces de l'ordre et en améliorant les dispositifs d'identification ;
- la réaffirmation des principes de **nécessité, proportionnalité et gradation** dans l'emploi de la force.

Le SNMO entend d'autre part **lutter contre les actes de violences** commis lors des manifestations et prévoit à ce titre :

- d'accentuer **le rôle de l'anticipation** en donnant davantage de place, dans la préparation des dispositifs, aux services de renseignements, aux mesures préventives prises par les préfets ainsi qu'aux réquisitions préalables des procureurs de la République ;
- de promouvoir des **tactiques plus mobiles et plus réactives** afin de contrer les actions violentes lors des manifestations ;
- le recours croissant aux **unités non spécialisées**, face à des manifestations de plus en plus nombreuses ;
- et l'introduction d'une logique de **judiciarisation du maintien de l'ordre**, qui se traduit par une coordination accrue entre les autorités préfectorales, les forces de l'ordre et l'autorité judiciaire afin **d'interpeller et poursuivre les éléments violents commettant des infractions** et qui rompt avec le principe traditionnel de mise à distance, les interpellations nécessitant d'aller au contact des groupes violents.



« Désormais, la rapidité d'intervention prime. Les retours d'expérience récents tendent à montrer que l'absence de réaction policière face aux exactions, ou face à des groupes en formation, potentiellement violents, ne permet pas un retour au calme, ayant plutôt tendance à accentuer les troubles. »

Source : Antoine Salmon, directeur de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police de Paris.

2. Une doctrine ayant fait ses preuves et désormais mieux structurée, malgré des difficultés persistantes dans sa mise en œuvre

Qualifié « **d'avancée** » par l'ancienne Défenseure des droits, Claire Hédon, le SNMO a conduit à **plusieurs évolutions positives collectivement reconnues**. Son effectivité et son application demeurent toutefois perfectibles.

- L'une des principales réussites de ce nouveau cadre doctrinal réside dans **une plus grande mobilité et réactivité face à des groupes plus mobiles et plus violents**. La mobilité ne va toutefois pas sans limites et peut s'avérer coûteuse.

- Le **développement du dialogue** et de la **désescalade** constitue un autre apport salué. Le principe de la désescalade fait consensus comme objectif général mais sa traduction opérationnelle donne lieu à des appréciations contrastées. Sa mise en œuvre peut être difficile, voire illusoire dans certaines situations de grande tension, en particulier lorsque les forces de l'ordre sont confrontées à des groupes organisés recherchant l'affrontement (*black blocs*, activistes radicaux, etc.).

“

« La notion de "désescalade" dépend également de l'attitude des manifestants, cette phase prenant fin lors de la commission d'infractions d'une certaine intensité. »

Source : Louis Laugier, directeur général de la police nationale.

Dans cette perspective, la mise en place des **ELI** constitue l'une des innovations les plus appréciées. Qualifiées « **d'atout** » par plusieurs préfets, elles permettent de communiquer avec les manifestants et de relayer leurs doléances.



- Le SNMO reconnaît formellement la **place particulière des journalistes** lors des manifestations. La possibilité de poursuivre leur activité lors des opérations de dispersion et la désignation de référents au sein des forces de l'ordre constituent des avancées reconnues par la profession. L'application concrète du SNMO demeure toutefois **perfectible** : ainsi, **l'identification des journalistes** peut s'avérer complexe dans des environnements confus et violents, d'autant qu'aucun signe distinctif attestant de leur qualité n'est obligatoire.
- Si l'harmonisation de la doctrine apparaît globalement performante, **l'application systématique d'un cadre uniforme à des situations opérationnelles très différentes peut s'avérer délicate**. Ainsi, les caractéristiques des cadres d'intervention peuvent s'avérer très différentes (centres-villes, zones rurales, « zones à défendre » ou grands événements sportifs). La création, dans un second temps, d'un **schéma national des violences urbaines** illustre la nécessité de **compléter le SNMO par des doctrines plus spécifiques**.
- Enfin, la **judiciarisation peine encore à produire tous les effets attendus**. Les **difficultés d'identification** des auteurs et de constitution de preuves suffisamment solides limitent notamment l'efficacité des poursuites.
- Dans ce contexte, **l'image et les nouvelles technologies jouent un rôle croissant** à chaque étape opérationnelle, aussi bien pour anticiper les mobilisations que pour conduire les manœuvres et, en aval, documenter les faits et alimenter la procédure judiciaire.
- Enfin, la mise en œuvre du SNMO ne parvient pas toujours à atteindre son objectif de conciliation de la liberté de manifester avec la sauvegarde de l'ordre public, comme l'ont montré **les événements du 17 octobre 2026**, au cours desquels le dispositif de maintien de l'ordre a été débordé et n'est pas parvenu à mettre rapidement un terme aux violences et dégradations constatées.

II. Des marges de progrès subsistent pour améliorer l'encadrement des manifestations et garantir le plein exercice de la liberté de manifester

A. Avant : mieux anticiper et préparer les dispositifs de maintien de l'ordre

1. Favoriser la disponibilité d'unités formées à la gestion du maintien de l'ordre

L'amélioration de la préparation des opérations de maintien de l'ordre suppose en premier lieu de disposer **d'unités formées au maintien de l'ordre en nombre suffisant** pour encadrer l'ensemble des rassemblements organisés chaque jour sur la voie publique.

Dans ce cadre, la mission préconise en premier lieu de **recentrer les missions des UFM sur la gestion du maintien de l'ordre et des violences urbaines**, plutôt que de les affecter sur des missions permanentes éloignées de leur cœur de métier, et d'envisager **un redimensionnement des effectifs** afin, d'une part, de les adapter à la multiplication des mobilisations sur le territoire et, d'autre part, de garantir aux agents des conditions de travail de nature à préserver l'attractivité de la filière.

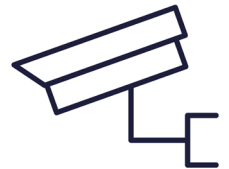
En second lieu, compte tenu du recours croissant aux unités non spécialisées, il apparaît impératif de **doter ces dernières d'équipements adaptés à la gestion du maintien de l'ordre et d'intensifier leur formation en la matière**.

90 % des opérations de maintien de l'ordre sont effectuées exclusivement par les unités de sécurité publique

2. Sécuriser l'action des forces de l'ordre sur le terrain

La préservation de l'attractivité de la filière « maintien de l'ordre » passe également par **la mise en place d'un cadre juridique et opérationnel de nature à mieux sécuriser l'action des forces de l'ordre sur le terrain**.

Dans cette optique, la mission estime nécessaire de **systématiser le recours aux caméras-piétons**, en équipant les forces de l'ordre d'appareils dotés d'une autonomie suffisante pour filmer en permanence, et **d'allonger dans le même temps la durée de conservation des images collectées par ces caméras ainsi que par les systèmes de vidéoprotection**, afin de sécuriser leur action.



Les rapporteurs proposent par ailleurs d'intensifier le recours, par les inspections générales, aux « **enquêtes de fonctionnement** » portant sur la chaîne de commandement dans son ensemble, pour mieux détecter les dysfonctionnements du dispositif et les causes des incidents ayant pu se produire au cours d'opérations précédentes.

3. Adapter la doctrine d'emploi à la diversité des situations

Face à la diversification des formes de mobilisation et de publics y prenant part (agriculteurs, activistes, lycéens, etc.), la mission insiste également sur **la nécessité d'adapter les doctrines d'emploi en fonction des publics et des territoires concernés** et de développer, au sein des formations, des scénarios diversifiés, reflétant la variété des formes de contestations auxquelles sont susceptibles d'être confrontées les forces de l'ordre (violences urbaines et mobilisations agricoles par exemple).

4. Renforcer la capacité des autorités à anticiper les mouvements contestataires

Les événements du 17 octobre 2026 ont montré que l'ampleur de la mobilisation avait été **largement sous-estimée par les services de renseignement**, interrogeant sur les moyens mis à disposition de ces derniers. Le 16 octobre, 150 000 participants étaient attendus par les autorités, hors agglomération parisienne. Finalement, 550 000 participants ont été recensés le 17 octobre, dont 110 000 à Paris, selon les chiffres du ministère de l'intérieur.

Pour mieux anticiper les futurs mouvements contestataires et calibrer correctement les dispositifs de maintien de l'ordre qui seront conçus à l'avenir, **il est donc indispensable de renforcer les capacités de renseignement en amont ainsi que le suivi en temps réel des situations**, afin d'assurer la réactivité des dispositifs de maintien de l'ordre en cas de constitution de groupements ou d'attroupements susceptibles de commettre des violences.

B. Pendant : assurer une meilleure gestion opérationnelle des manifestations

1. Harmoniser les pratiques entre l'ensemble des acteurs engagés sur des missions de maintien de l'ordre

L'engagement d'unités non spécialisées sur les dispositifs de maintien de l'ordre rend nécessaire des efforts de coordination accrus entre celles-ci et les UFM, pour atténuer **les divergences de pratiques** entre les acteurs, susceptibles de provoquer des incidents. Les rapporteurs préconisent donc **d'harmoniser les pratiques entre unités spécialisées et non spécialisées**, par le biais d'**entraînements communs** et par une **diffusion systématique des retours d'expérience** à l'ensemble des forces engagées sur une opération de maintien de l'ordre.

2. Améliorer la communication à destination du public

Il est également nécessaire d'**intensifier la communication à destination des manifestants** pour apaiser les tensions, diffuser des informations relatives, par exemple, à un changement d'itinéraire, ou encore s'assurer de l'intelligibilité des sommations. Cette mesure pourrait passer par la mise en place systématique d'ELI et par le déploiement de nouveaux moyens techniques (panneaux à messages variables, *hyperspike*¹, camions avec haut-parleurs...).



Les rapporteurs considèrent que **l'aide à la communication à destination des préfetures**, assurée par la direction à l'information et à la communication du ministère de l'intérieur, **mériterait également d'être développée**, afin de les accompagner dans la mise en œuvre de leur stratégie de communication. Cela leur permettrait notamment de mieux contrer les campagnes de désinformation sur les réseaux sociaux qui visent à décrédibiliser l'action de l'État et qui nuisent à la relation de confiance entre les forces de l'ordre et la population.

3. Assurer une protection effective des journalistes

En dépit des avancées permises par le SNMO, force est de constater que les journalistes demeurent exposés à des risques physiques au cours des manifestations. La mission juge indispensable de **renforcer la protection des journalistes et, partant, du droit d'informer**. Deux mesures doivent être envisagées à cet égard :

- d'une part, **l'identification des journalistes par les forces de l'ordre** pourrait être facilitée, par le biais du port d'une chasuble ou d'un brassard de presse par exemple. Les travaux de la mission ont en effet montré que les forces de l'ordre avaient parfois du mal à identifier les journalistes et, par conséquent, à prendre les mesures propres à garantir leur sécurité ;
- d'autre part, **la communication entre journalistes et forces de l'ordre** doit être renforcée, notamment pour les informer des zones à risques ou des manœuvres à venir. À cet égard, les boucles de messagerie entre journalistes et préfetures doivent être généralisées, et la désignation d'un référent « journalistes » au sein des forces systématisée.

¹ L'*hyperspike* est un haut-parleur à haute puissance.

4. Moderniser l'équipement des forces de l'ordre et élargir le recours aux nouvelles technologies

L'amélioration de la gestion opérationnelle des manifestations passe également par une modernisation de l'équipement des forces de l'ordre.

Il importe à ce titre de **maintenir à disposition des forces de l'ordre l'ensemble des moyens de force intermédiaire aujourd'hui utilisés et de confier au service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur le soin d'en développer de nouveaux**, pour leur permettre de maintenir plus efficacement à distance les éléments violents et, par conséquent, d'éviter les blessures.

Plus généralement, **les équipements doivent être modernisés** pour tenir compte de la violence croissante constatée durant les manifestations. Il apparaît en particulier nécessaire d'améliorer les protections individuelles en renforçant par exemple la protection contre le feu.

Enfin, les rapporteurs insistent sur la nécessité **d'élargir le recours aux nouvelles technologies** :

- **d'une part, le recours à la vidéoprotection algorithmique doit être facilité**, pour surveiller plus facilement les groupes à risque, évaluer le nombre de manifestants ou encore détecter des mouvements de foule ou la présence d'armes ;
- **d'autre part, l'utilisation des drones doit être favorisée**. Cette technologie permet en effet d'avoir une vision beaucoup plus large des manifestations et facilite la détection des groupes violents par exemple.

C. Après : sanctionner plus sévèrement les auteurs de troubles

1. Aggraver les sanctions pour les rendre plus dissuasives

Compte tenu des **difficultés rencontrées par les forces de l'ordre et des risques pour la sécurité** que représentent les **manifestations non déclarées**, la mission considère que **le fait de participer à une telle manifestation, qui n'est aujourd'hui pas sanctionné, doit être pénalisé**.

Dans la même logique, la répression de la participation à une **manifestation interdite doit être accentuée**, via la délictualisation de cette infraction, assortie d'une possibilité d'amende forfaitaire délictuelle.

155

C'est le nombre moyen de manifestations non déclarées qui se tiennent chaque année à Paris.

Source : préfecture de police de Paris.

Par ailleurs, **le niveau minimal de répression des auteurs de troubles doit être renforcé** :

- les rapporteurs recommandent ainsi de porter à **trois ans** la peine de prison prévue pour la **participation à un groupement violent**, contre seulement un an aujourd'hui ;
- il en serait de même de la **provocation directe à un attroupement armé**, même lorsqu'elle n'est pas suivie d'effet.

Les forces de l'ordre disposeront ainsi d'un **pouvoir contraignant de prise d'empreintes**, sur autorisation du procureur de la République à l'encontre des auteurs de ces infractions.



2. Adapter les peines applicables aux éléments les plus violents et interdire la présence d'individus susceptibles de troubler gravement l'ordre public



Il n'est pas tolérable que des **professionnels des violences** puissent continuer de troubler l'exercice du droit de manifester des honnêtes citoyens.

La **peine complémentaire d'interdiction de manifester** doit être **automatique** à l'encontre des individus s'étant rendus coupables des délits les plus graves.

La mission préconise en outre la création d'une **mesure préfectorale d'interdiction de participation à une manifestation** à l'encontre des **personnes susceptibles de troubler gravement l'ordre public**.

3. Améliorer la recherche, l'interpellation et la condamnation des auteurs de troubles

Les **taux de classement sans suite** faute de preuves suffisantes ou du fait de nullités procédurales **atteint les 40 %**. Ce sont autant de personnes interpellées qui sont finalement relâchées sans être condamnées.

Pour y remédier, une **meilleure coordination des acteurs judiciaires et des forces de l'ordre est indispensable**. La **présence sur site d'un parquetier** chargé d'assurer une orientation pénale immédiate et garantir la qualité des procédures **doit être systématique pour les manifestations à risque**.

40 %

C'est le taux de classements sans suite évitables

Source : ministère de la justice.

La **rédaction des procès-verbaux (PV) d'interpellation en pleine manifestation, très chronophage**, détourne les forces de l'ordre engagées dans les dispositifs de maintien de l'ordre de leur mission première. Elle serait **facilitée par la généralisation des PV dématérialisés**.

Les **moyens de preuve** à la disposition des forces de l'ordre **doivent être étendus et modernisés** :

- l'usage des caméras doit être systématisé et la conservation des images étendue ;
- les drones judiciaires doivent être déployés sur toutes les manifestations présentant un risque ;
- tous les moyens technologiques favorisant l'identification des auteurs doivent être développés (IA, marquages codés indétectables...).

4. Faire supporter aux auteurs de violences et de dégradations les conséquences financières de leurs actes

Comme l'ont encore illustré de manière regrettable les événements des 17 et 18 octobre 2026, **la multiplication des épisodes de violence, de casse et de pillage fait peser un coût financier exorbitant sur la collectivité**. Il n'est pas acceptable que l'État, les collectivités, les commerçants ou les particuliers supportent cette charge en lieu et place des auteurs de violences, introuvables ou insolvables.



En complément de la nécessaire judiciarisation de ces comportements, il est plus que jamais nécessaire de **responsabiliser au plan financier les individus qui se livrent à ces actes**. Les rapporteurs préconisent à cette fin la mise en place d'un mécanisme destiné à **condamner plus aisément les auteurs et les participants à des actes de dégradations et de violences à assumer les conséquences financières de leurs actes**.

Néanmoins, la condamnation des auteurs ne suffit pas : encore faut-il **que l'État soit en mesure de se retourner contre ces derniers pour récupérer les sommes qu'il a dû avancer pour indemniser les victimes**, et que ces sommes puissent être effectivement recouvrées. **Afin de lever l'obstacle lié à l'insolvabilité des auteurs de violence, le législateur doit autoriser la saisie de certaines prestations sociales** pour assurer l'indemnisation effective des victimes.

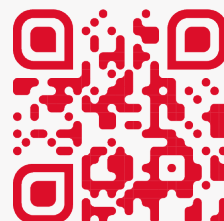


Les principales recommandations

1. Renforcer les capacités de renseignement en amont et le suivi en temps réel des situations, notamment dans l'espace numérique.
2. Faciliter le recours aux drones en assouplissant le cadre juridique permettant d'y recourir et mettre en place des drones judiciaires, avec des opérateurs chargés de rechercher les auteurs d'infractions.
3. Renforcer la répression pénale des groupes violents, délictualiser la participation à une manifestation interdite et punir la participation à une manifestation non déclarée d'une amende contraventionnelle.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Le [contrôle en clair](#)
- [Rapport n° 521](#) (2023-2024) fait par François-Noël Buffet sur les émeutes survenues à compter du 27 juin 2023, 9 avril 2024.



Muriel JOURDA
Présidente
Morbihan
Les Républicains



David MARGUERITTE
Rapporteur
Manche
Les Républicains



Olivier BITZ
Rapporteur
Orne
Union Centriste et Indépendants

✉ secretaires.lois@senat.fr

☎ 01.42.34.23.37

🌐 www.senat.fr

